

SU175-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia SU.175/25

COALICIÓN DE AGRUPACIONES POLÍTICAS CON Y SIN PERSONERÍA JURÍDICA-Interpretación constitucional del inciso 5º del artículo 262 de la Carta

(...) las agrupaciones políticas sin personería jurídica sí pueden integrar coaliciones, ya que no hay normas de rango constitucional o legal que se opongan a ello y su contribución sumando fuerza electoral para los candidatos inscritos por sus aliados con personería jurídica y por ende capacidad para avalar candidatos, ejemplifican la garantía al principio democrático y el derecho a la participación política.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional/ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS DE ALTAS CORTES-Requisitos generales de procedencia requiere argumentación y análisis más riguroso

DEFECTO SUSTANTIVO Y DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION-Definición/VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION-Estructuración

(...), se configura cuando (a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) se trata de un derecho fundamental y (c) el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Elemento definitorio de la Constitución Política/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Carácter universal y expansivo

DEMOCRACIA-Principio rector del orden jurídico y sistema político

(...), el concepto de democracia, como sistema según el cual la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público y quien la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, se encuentra asociado a otros conceptos autónomos como los de soberanía, representación y participación, que a su vez están consagrados como principios en la CP y fundamentan la legitimidad del poder político.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DE LA SOBERANIA POPULAR-Alcance

DERECHO POLITICO A LA REPRESENTACION EFECTIVA-Carácter fundamental y parte esencial del criterio de democracia participativa

DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-Contenido/DERECHO A LA REPRESENTACION POLITICA-Estrecha relación con el derecho a elegir y ser elegido

PRINCIPIO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO-Alcance

Este principio implica “una conexión material, ideológica o programática entre el ciudadano y quién resulta elegido [... y] concretiza un acto de confianza en que los ideales y las promesas del agente político que aspira a ser elegido serán efectivamente observadas y cumplidas”.

PRINCIPIO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO-Contenido

ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO-Objeto/DEMOCRACIA-Concepto

(...), el concepto de democracia adoptado por la Constitución no corresponde a un gobierno irrestricto de las mayorías, sino a un concepto normativo, en virtud del cual, el Constituyente previó derechos, principios y valores mínimos que justifican y limitan la actuación de los poderes constituidos. De tal manera que el Estado Constitucional tiene el deber de proteger a las minorías políticas, garantizar la inviolabilidad de los derechos fundamentales y materializar el principio de igualdad.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Contenido y alcance

(...) el principio democrático consiste en la garantía de la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, el respeto por la diversidad de opiniones y la existencia de mecanismos de control y deliberación que aseguren la legitimidad del poder, todo ello como fundamento del orden político y jurídico colombiano

PRINCIPIO DEMOCRÁTICO-Pauta de interpretación y aplicación de disposiciones jurídicas

ACUERDO DE COALICION-Contenido

CANDIDATURAS DE COALICIÓN POLÍTICA-Marco normativo y constitucional

DERECHO DE POSTULACION POR COALICIONES-Candidatos únicos a cargos uninominales

CANDIDATURAS DE COALICIÓN POLÍTICA-Jurisprudencia constitucional

(...) las coaliciones políticas desempeñan un papel crucial en el fortalecimiento de las garantías democráticas, participativas y pluralistas dentro de un Estado Social de Derecho, en tanto que, al permitir la unión de agrupaciones políticas se favorece la diversidad y la representación en los escenarios de toma de decisiones, asegurando que los intereses y visiones de diversos sectores de la sociedad sean incluidos.

CANDIDATURAS DE COALICIÓN POLÍTICA-Características

PERSONERIA JURIDICA DE PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLITICOS Y GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS-Requisitos

PERSONERIA JURIDICA DE PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLITICOS Y GRUPOS SIGNIFICATIVOS

DE CIUDADANOS-Reconocimiento

PARTIDOS POLITICOS-Reconocimiento de personería jurídica/MOVIMIENTOS POLITICOS-Reconocimiento de personería jurídica

PARTIDOS POLITICOS-Pruebas para acreditar existencia

MOVIMIENTOS POLITICOS-Pruebas para acreditar existencia

AGRUPACIÓN POLÍTICA-Pérdida de la personería jurídica

COALICIÓN DE AGRUPACIONES POLÍTICAS-Desempeño electoral y su relación con la personería jurídica

COALICIÓN DE AGRUPACIONES POLÍTICAS-Characterización para su conformación y participación democrática

(...) las coaliciones políticas no solo permiten la unión de diversas fuerzas para fortalecer el pluralismo y la democracia, sino que también reflejan el respaldo ciudadano que cada una de sus agrupaciones integrantes aporta al proceso electoral y, en ese orden, las agrupaciones sin personería jurídica, aunque no ejerzan ciertas facultades dentro de la coalición, sí desempeñan un papel esencial al canalizar el apoyo de sus simpatizantes hacia

la opción política conjunta, ampliando su alcance y legitimidad.

COALICIÓN DE AGRUPACIONES POLÍTICAS-Conformación permite incluir fuerzas políticas sin personería jurídica

Las agrupaciones políticas, independientemente de su personería, tienen el derecho a participar en la configuración del poder político. Negar su inclusión en coaliciones contradice el principio democrático porque soslaya el pluralismo político y la diversidad ideológica, ya que restringe la participación en clave de las oportunidades para organizarse con el propósito materializar una participación política plena y efectiva.

COALICIÓN DE AGRUPACIONES POLÍTICAS CON Y SIN PERSONERÍA JURÍDICA-Finalidad en la participación democrática

Las coaliciones buscan la conjunción de intereses políticos y estratégicos entre diferentes actores, por lo que interpretar que solo puede formarse a partir de agrupaciones con personería jurídica es una restricción que impone una carga desproporcionada porque no solo limita la inclusión de actores emergentes en el debate político, sino que también dificulta la consolidación de acuerdos que promuevan la estabilidad institucional y el respeto por la diversidad, elementos indispensables para una democracia sólida.

TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL NULIDAD SIMPLE-Violación directa de la Constitución al entender que las coaliciones políticas solo pueden estar conformadas por agrupaciones con personería jurídica

(...), las agrupaciones políticas tienen derecho a organizarse y participar activamente en el ejercicio político, por lo que la falta de personería jurídica no puede instituirse como una barrera insuperable para su inclusión en coaliciones. Al negar esta posibilidad, el Consejo de Estado restringe indebidamente el acceso de actores emergentes al proceso electoral, lo cual contraviene el principio democrático y la garantía del derecho a la participación política consagrados en los artículos 1 y 40 de la CP.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Alcance/RESPETO POR EL ACTO PROPIO-Alcance

(...) se configuró el defecto fáctico porque el Consejo de Estado, a partir una incorrecta interpretación del artículo 262 de la CP, prescindió de valorar los elementos de prueba que aportó la agrupación política En Marcha al interior del trámite ordinario, elementos que dan lugar a que se afirme que existieron condiciones que facilitaron la consolidación de una confianza legítima no solo de la agrupación en sí misma sino del conglomerado electoral, lo cual demanda que el examen probatorio a realizarse comprenda un estudio enmarcado y respetuoso del comentado principio de confianza legítima.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA SU-175 de 2025

Referencia: Expediente T-10.603.451

Asunto: Acción de tutela interpuesta por la agrupación política En Marcha y otras 43 personas[1] en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado

Tema: Condiciones para el reconocimiento de personería jurídica a agrupaciones políticas

Magistrado sustanciador:

Vladimir Fernández Andrade

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Síntesis de la decisión:

La Corte estudió una acción de tutela interpuesta por una agrupación política en contra de la decisión judicial que anuló los actos administrativos a través de los cuales el Consejo Nacional Electoral le había reconocido personería jurídica por haber integrado una coalición cuya lista al congreso obtuvo más del 3% de los votos válidos emitidos.

En la decisión judicial cuestionada se argumentó que las resoluciones que reconocieron personería jurídica a la agrupación política desconocieron los requisitos constitucionales

para ello, en razón a que se obvió que las normas de rango superior imponen que, para pertenecer a una coalición, la agrupación debe contar con personería jurídica, atributo que no ostentaba la agrupación accionante, además de que, si bien una coalición puede valerse de haber alcanzado el umbral del 3% de los votos válidos para que los partidos que la integran conserven la personería jurídica, esa cantidad de votos no sirve para adquirirla, pues las reglas constitucionales son claras sobre cómo puede adquirirse. Asimismo, en la decisión judicial se precisó que el caso no se ajusta a excepciones constitucionales o jurisprudenciales que permitan flexibilizar el cumplimiento de tales requisitos.

El accionante acusó la configuración de los defectos fáctico, sustantivo y de violación directa de la constitución. Al respecto, el juez constitucional de instancia (i) declaró improcedente el amparo frente a los reparos por defecto sustantivo y violación directa de la constitución por consistir en una instrumentalización de la acción de tutela como mecanismo para reabrir el debate judicial ya zanjado, y (ii) negó el amparo por el defecto fáctico, tras concluir que la decisión atacada tuvo un análisis acucioso de las pruebas.

Tras recordar la normatividad y la jurisprudencia aplicable, la Corte concluyó que la Sección Quinta del Consejo de Estado en la Sentencia del 9 de mayo de 2024, proferida en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2023-00038-00, incurrió en los de violación directa de la constitución y fáctico.

Cometió un defecto por violación directa de la Constitución al aplicar de forma restrictiva el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política. Esto, fundado en una interpretación que llevó a anular las resoluciones proferidas por el CNE en favor de En Marcha, bajo el entendido de que solo las agrupaciones con personería podían integrar coaliciones, lo cual no se desprende del texto constitucional.

La Corte explicó que esa lectura desvirtúa el sentido democrático y pluralista de las

coaliciones políticas, cuya finalidad es permitir la participación amplia de diversos sectores, incluso de agrupaciones sin personería jurídica. Al exigir personería para integrar coaliciones, el Consejo de Estado desconoció el principio de interpretación armónica de las normas constitucionales, así como los derechos fundamentales a la participación política (art. 40 CP) y al pluralismo (art. 1 CP).

También se indicó que la Sección Quinta del Consejo de Estado cometió un defecto fáctico, ya que omitió valorar pruebas presentadas por En Marcha que demostraban su participación efectiva en la coalición AVCE: el convenio de coalición, comunicaciones con otros partidos, actividades públicas, registros electorales y la inclusión de su logo en el tarjetón. Esta omisión vulneró el principio de libertad probatoria y desconoció el principio de confianza legítima, en tanto existían actuaciones Estatales que generaron una expectativa razonable de participación válida en la coalición.

Por tanto, la Corte concluyó que la decisión del Consejo de Estado no solo fue contraria a la Constitución, sino que omitió valorar los elementos de prueba aportados para demostrar hechos relevantes y con ello afectó la participación democrática de una agrupación política.

En consecuencia, la Corte revocó la sentencia de tutela revisada y amparó el derecho fundamental al debido proceso de la agrupación política En Marcha, por lo que dejó sin efecto la providencia judicial cuestionada y ordenó al Consejo de Estado emitir una nueva, cuyo análisis deberá:

Primero, partir de la base de que, a falta de regulación, es posible para las agrupaciones políticas sin personería jurídica participar en coaliciones.

Segundo, tener en cuenta que ante la ausencia de una restricción legal expresa y dada la

validez constitucional de la mencionada coalición, se originó una expectativa legítima susceptible de materializar efectos jurídicos.

Tercero, considerar el artículo 108 y la interpretación que sobre esta norma ha avanzado la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.

Cuarto, en función del principio de confianza legítima, del artículo 108 de la Constitución y de la jurisprudencia de esta Corporación, valorar el hecho de que: (i) la agrupación política En Marcha hizo parte de la coalición política Alianza Verde y Centro Esperanza (AVCE) y suscribió para ello un acuerdo de coalición; (ii) tenía registro ante el Consejo Nacional Electoral como movimiento político sin personería jurídica; (iii) su logo fue incluido en el tarjetón electoral; y (iv) demás pruebas que acrediten la existencia previa de esa agrupación y su participación en la coalición que hizo parte del proceso electoral correspondiente; (v) así como el hecho de que quienes se inscribieron en la lista de candidatos lo hicieron a nombre de otro partido, ya que no podían hacerlo con una agrupación política que no tenía para entonces personería jurídica.

Finalmente, como quiera que la controversia se suscitó por la ausencia de regulación relacionada con la conformación de las coaliciones para elecciones de corporaciones públicas, se exhortó al congreso para que emprendiera los actos que están a su cargo para superar ese déficit.

Tabla Contenido

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1.1. Escrito de tutela

1.2. Trámite de la acción de tutela

2. Actuaciones de esta Corte en sede de selección y revisión

II. CONSIDERACIONES

1. Presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial

2. Planteamiento del problema jurídico, método y estructura de la decisión

2.1. Planteamiento del problema

2.2. Método y estructura de la decisión

3. Solución al caso en concreto

3.1. Solución al primer problema jurídico

3.2. Solución al segundo problema jurídico

3.3. Solución al tercer problema jurídico

4. Remedios constitucionales

III. DECISIÓN

SENTENCIA

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de aquellas previstas en los artículos 241.9 del Texto Superior y 61 del

Acuerdo 02 de 2015, profiere la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1.1. Escrito de tutela

1. Mediante apoderado judicial, la agrupación política En Marcha y otros ciudadanos[2] formularon acción de tutela en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado con la intención de que se deje sin efectos la Sentencia del 9 de mayo de 2024, proferida en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2023-00038-00, dentro del trámite de única instancia de nulidad simple. Estiman que esta decisión vulneró los derechos fundamentales políticos de los afiliados, elegidos y electores de la agrupación, el derecho a la igualdad, y el principio constitucional de confianza legítima[3].

2. En la mencionada providencia, el Consejo de Estado declaró la nulidad de las Resoluciones 5527 de 15 de diciembre de 2022 y 1929 de 8 de marzo de 2023, expedidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), mediante las cuales se había reconocido la personería jurídica a la agrupación política En Marcha y ordenado su inscripción en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos (RUPMPA).

3. Según se afirma en el escrito de tutela, el 28 de noviembre de 2018 un grupo de ciudadanos constituyó formalmente la agrupación política En Marcha y luego el CNE, mediante la Resolución No. 2701 de 2019, lo registró en el RUPMPA como agrupación política

sin personería jurídica. Sostienen que se han adelantado una serie de actuaciones que reflejan la robustez y seriedad de dicha agrupación de cara a conseguir el reconocimiento de personería jurídica. Entre esas labores decidieron integrar la coalición Alianza Verde y Centro Esperanza (AVCE) junto con los partidos políticos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente y Alianza Social Independiente (ASI), para los comicios del Senado en el año 2022.

4. Su participación en aquella contienda electoral, además del apoyo en campaña para la coalición, implicó la postulación de candidatos suyos al Senado, avalados por el partido ASI, pues no contaban con personería jurídica para brindar el aval directamente. La coalición obtuvo resultados positivos en las elecciones superando el umbral del 3% de que habla el artículo 108 de la CP[4] y tres de sus candidatos[5] fueron elegidos.

5. Con base en aquel desempeño electoral, el CNE expidió las Resoluciones 5527 de 15 de diciembre de 2022 y 1929 de 8 de marzo de 2023[6] que otorgaron personería jurídica a la agrupación política En Marcha, argumentando que el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política (CP)[7] permite coaliciones para la presentación de listas de candidatos y que, comoquiera que la coalición superó el umbral del 3% y entre ese porcentaje de votos se hallaban los recibidos por los candidatos de En Marcha, era viable el reconocimiento de personería, teniendo en cuenta que desde la aprobación del Acuerdo Final de Paz debe hacerse una mirada laxa a los requisitos para el reconocimiento de personería jurídica.

6. Sin embargo, dichas resoluciones fueron demandadas por la ciudadana Ximena Echavarría Cardona bajo la acción de nulidad simple[8]. Ella alegó tres cargos centrales: (i) falsa motivación, (ii) incumplimiento de los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 108 y 262 de la CP y (iii) doble militancia.

7. Con relación al primer cargo, la demandante de la nulidad alegó que el CNE actuó con base en motivaciones falsas al concluir que los tres senadores electos (Guido Echeverri

Piedrahita, Gustavo Moreno Hurtado y Jairo Castellanos Serrano) eran militantes de En Marcha, cuando, en realidad, ellos fueron avalados por el partido ASI, lo cual constaba en los formularios oficiales de inscripción, específicamente el E-26. Este hecho, afirmó, evidencia que el CNE incurrió en error al otorgar la personería jurídica, pues la agrupación En Marcha no cumple con los requisitos legales para reconocimiento por no haber inscrito candidatos para participar en las elecciones.

8. En segundo lugar, la demandante argumentó que la agrupación En Marcha no tenía capacidad legal para suscribir el acuerdo de coalición AVCE, pues no contaba con personería jurídica en el momento de la inscripción de candidaturas. Según su interpretación del artículo 262 de la CP, solo los partidos con personería jurídica pueden participar en coaliciones electorales para los comicios de corporaciones públicas. Sostiene que, aunque se exponga que la agrupación aparece como integrante de la coalición, dicha participación fue meramente simbólica y no se materializó en el aval o inscripción de candidatos propios, requisitos indispensables para obtener representación política y, posteriormente, personería jurídica. Para sustentar esta posición, subrayó que los votos obtenidos por la coalición no pueden atribuirse directamente a En Marcha dado que esta no avaló formalmente a los candidatos que resultaron electos. En tal sentido, al no tener personería jurídica, el hecho de que la coalición haya superado el umbral del 3% solo permite a los partidos integrantes mantener su personería jurídica, mas no adquirirla en modo alguno por esa vía.

9. Finalmente, la demandante de la nulidad también cuestionó que el CNE haya reconocido personería jurídica a una agrupación sin haber cumplido los requisitos normativos y desconociendo la prohibición de doble militancia. Sostuvo que los tres senadores electos no podían ser reconocidos como representantes de En Marcha porque habían sido avalados por otro partido, lo que contraviene las disposiciones legales sobre militancia política. Afirmó que permitir este tipo de interpretaciones crea precedentes que socavan la claridad y certeza necesarias en los procesos electorales, al validar prácticas que considera contrarias a la legalidad.

10. La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 9 de mayo de 2024[9], accedió a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de las aludidas resoluciones del CNE con efectos hacia el futuro (ex nunc). Consideró que en aquellas resoluciones del CNE no se verificaron plenamente los requisitos constitucionales establecidos para el reconocimiento de personería jurídica y la dinámica electoral, además de que las excepciones jurisprudenciales no eran aplicables al caso.

11. Explicó que, si bien la Carta Política y la jurisprudencia permiten reconocer personería jurídica a agrupaciones políticas en circunstancias especiales como aquellas relacionadas con hechos de violencia y las medidas derivadas del Acuerdo de Paz, en el caso de En Marcha no se cumplen los presupuestos para aplicar alguna excepción.

12. Acerca del argumento del CNE según el cual, la inclusión de En Marcha en el acuerdo de coalición AVCE y la utilización de su logo en la tarjeta electoral generaron un escenario de confianza legítima y que, por tanto, los militantes y simpatizantes del movimiento confiaron en que podían participar plenamente en el proceso electoral y que la agrupación cumpliría con los requisitos para obtener personería jurídica, el Consejo de Estado explicó que la confianza legítima, aunque relevante, no sustituye las exigencias constitucionales, como la previa inscripción de candidatos avalados directamente por la agrupación y la obtención de un umbral del 3% de los votos válidos a nivel nacional.

13. La providencia cuestionada también se refirió a otro argumento del CNE, consistente en que, como la votación obtenida por la coalición superaba ampliamente el umbral requerido, ello permitía extender los efectos jurídicos de tal situación a todas las agrupaciones integrantes, incluyendo a En Marcha. Frente a esto, el Consejo de Estado precisó que no puede soslayarse que, para formar parte de una coalición con efectos jurídicos, cada agrupación debe contar previamente con personería jurídica. En ese sentido, concluyó que en el caso de En Marcha tal condición no se cumplía y no se aportaron pruebas suficientes para demostrar que el movimiento había participado materialmente en el proceso de

inscripción y aval de los candidatos, ya que los candidatos que afirma que son militantes suyos fueron avalados por otro partido político.

14. Finalmente, en cuanto a las excepciones que permiten flexibilizar los requisitos para el reconocimiento de personería jurídica relacionadas con hechos de violencia, la providencia cuestionada recordó precedentes como el de los partidos Nuevo Liberalismo (NL) y Unión Patriótica (UP). En ambos casos judicialmente se ordenó el reconocimiento de su personería jurídica con base en la grave persecución política que sufrieron durante los años ochenta y noventa, la cual impidió su participación en la vida política. Se consideró que estos hechos constituyeron una violación al derecho fundamental a la participación política de sus militantes y simpatizantes, por lo que se configuraba una situación excepcional que justificaba la inaplicación estricta del artículo 108 de la CP.

15. También comentó el caso de las FARC-EP, para quienes el reconocimiento de su personería jurídica estuvo directamente vinculado al Acuerdo de Paz de 2016 como parte de las garantías para la reincorporación de los excombatientes al sistema democrático en un régimen transitorio de participación política.

16. En definitiva, el Consejo de Estado consideró que el caso de En Marcha no encuadraba dentro de estas situaciones excepcionales. Precisó que no se evidencian hechos de violencia que justificaran la inaplicación de los requisitos constitucionales ni una relación directa con el Acuerdo de Paz que permitiera extender a esta agrupación política la posibilidad de obtener su reconocimiento de personería jurídica de forma diversa a la establecida en la CP.

17. Para los accionantes, la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en tres defectos que justifican la procedencia de la acción de tutela: (i) violación directa de la constitución; (ii) defecto sustantivo; y (iii) defecto fáctico[10].

18. En primer lugar, aducen una violación directa de la Constitución por agregar condiciones no previstas en el artículo 262 de la CP, pues, dicen, en su redacción no está expresa la exclusión de agrupaciones políticas sin personería jurídica para integrar coaliciones. Además, señalan que la interpretación dada en la providencia desconoce el carácter expansivo del principio democrático desarrollado en la Sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional, la cual exige interpretar las normas electorales en favor del pluralismo político. Argumentan que no se respetó el principio de confianza legítima, dado que En Marcha actuó de buena fe, basado en decisiones previas del CNE que reconocieron personería jurídica en condiciones similares, teniendo en cuenta, además, el compromiso del Estado con el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en lo relacionado con la perspectiva laxa para el reconocimiento de personería jurídica a las agrupaciones políticas.

19. A su turno, consideran que hubo un defecto sustantivo porque se aplicaron las normas constitucionales de manera aislada y literal, sin tener en cuenta las tensiones existentes entre el artículo 108 de la Constitución, que establece el umbral del 3% para el reconocimiento de personerías jurídicas, y otros derechos fundamentales como el pluralismo político y la participación democrática. Este enfoque restringido desconoció que, según la Sentencia SU-257 de 2021, las normas electorales deben interpretarse sistemáticamente, favoreciendo siempre la ampliación del ejercicio democrático. Así, la interpretación rígida del artículo 108 ignoró el principio democrático expansivo y la necesidad de equilibrar derechos como el de los afiliados y electores de En Marcha a participar y constituir agrupaciones políticas.

20. Adicionalmente, cuestionan que el Consejo de Estado no consideró el impacto del Acto Legislativo 02 de 2015, que reformó el artículo 262 de la CP, para facilitar la formación de coaliciones políticas como mecanismo de representación de minorías. Esta norma, según los accionantes, debe interpretarse en armonía con el principio democrático, lo que permitiría que agrupaciones sin personería jurídica participen en coaliciones y accedan al reconocimiento de ella siempre que se cumpla con los umbrales establecidos. Plantean que

la sentencia obvió el contexto normativo y político vigente, adoptando una visión restrictiva que obstaculiza el pluralismo y la inclusión de nuevas fuerzas políticas.

21. También, sostienen que la sentencia incurrió en un defecto fáctico al valorar de manera contraria a derecho las pruebas de la participación de En Marcha en la coalición, omitiendo elementos que demostraban su rol activo en las elecciones y su respaldo popular. Para ellos, (i) que el registro de la coalición ante el CNE incluyera explícitamente a En Marcha en los acuerdos políticos, (ii) que el logo de la agrupación apareciera en la tarjeta electoral y (iii) que tres de sus candidatos fueran elegidos senadores son actos demostrativos de su participación en la coalición, pero el Consejo de Estado desestimó estas pruebas sin exponer razones para demeritarlas.

22. Finalmente, argumentan que, si bien la Sentencia C-490 de 2011 condicionó la inscripción de candidatos de agrupaciones políticas sin personería jurídica a través de firmas, debe tenerse en cuenta que el contexto político y electoral ha cambiado desde que se profirió aquella providencia, en la medida en que la Corte Constitucional ha especificado en Sentencias como la SU-257 de 2021 y SU-316 de 2021 que la aplicación de las normas electorales debe garantizar el pluralismo político y el principio democrático, por lo que ese cambio permite aplicar una excepción a la cosa juzgada constitucional y que con ello se entienda válida la fórmula de inscripción de candidatos que realizó En Marcha, es decir, mediante una coalición con el aval de otro partido con personería jurídica aliado y servirse de ello para alcanzar el umbral necesario con la intención de que le sea reconocida personería jurídica.

1.2. Trámite de la acción de tutela

1.2.1. Admisión y vinculaciones

23. La acción de tutela solo tuvo una instancia. Correspondió a la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, autoridad judicial que la admitió mediante Auto del 12 de julio de 2024 y en la misma oportunidad vinculó al CNE, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y a la ciudadana Ximena Echavarría Cardona[11].

1.2.2. Respuestas de los accionados y vinculados

24. CNE. Solicitó su desvinculación por falta de legitimación por pasiva, en razón a que las pretensiones se hallaban directamente relacionadas con las funciones judiciales de la Sección Quinta del Consejo de Estado, sin que pueda emitir juicios de valor respecto de los achaques constitucionales endilgados[12].

25. Sección Quinta del Consejo de Estado. Defendió la providencia cuestionada e indicó que la misma se ajustó a la CP y la jurisprudencia sobre la aplicación del artículo 262 superior al establecer que la inscripción de listas de coalición requiere personería jurídica. Respecto del principio democrático, señaló que el fallo no omitió aplicar las subreglas de derecho planteadas en la sentencia SU-257 de 2021 por la Corte Constitucional, ya que el caso de En Marcha no presenta condiciones similares a las evaluadas en esa decisión. Sobre la confianza legítima, indicó que esta no aplica cuando los actos que la generan infringen normas constitucionales. Agregó, en consecuencia, que las reglas del artículo 262 no afectan el pluralismo ni los derechos políticos y que En Marcha pudo ejercer actividades políticas a pesar de no contar con personería jurídica. Finalmente, con relación al defecto fáctico, precisó que la valoración probatoria fue razonable y concluyó que En Marcha no participó ni inscribió candidatos dentro de la coalición AVCE[13].

26. Los demás vinculados guardaron silencio[14].

1.2.3. Decisión objeto de revisión

27. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió la acción de tutela mediante Sentencia del 23 de agosto de 2024 y en ella declaró la improcedencia del amparo respecto de los defectos por violación directa de la constitución y sustantivo, y lo negó respecto del defecto fáctico[15].

28. Frente a los defectos sustantivo y violación directa a la Constitución explicó que no se satisface el requisito de relevancia constitucional, en razón a que la acción se entiende como un medio dirigido a revivir el análisis que efectuó la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del medio de control de nulidad, ya que busca una nueva evaluación sobre la aplicación de los preceptos que fundaron la decisión cuestionada, a la vez que, tras revisar la decisión, la encontró sustentada en “una interpretación razonable de las pruebas aportadas al expediente, así como del marco legal y jurisprudencial aplicable al asunto [y, en consecuencia,] Al no advertirse una actuación caprichosa o arbitraria por parte de la autoridad judicial accionada, resulta improcedente que el juez del amparo revise o evalúe la interpretación y alcance dado por el juez natural del asunto”.

29. En cuanto al defecto fáctico, expuso que la decisión judicial se sustentó en un análisis conjunto del material probatorio conforme a las reglas de la sana crítica y los principios de autonomía e independencia judicial. La autoridad judicial accionada precisó que En Marcha no cumplía con los requisitos constitucionales para integrar la coalición ni derivar de ello un cambio en su naturaleza de agrupación política sin personería jurídica porque, aunque firmó el acuerdo de coalición, ello no alteraba lo establecido en el artículo 262 de la CP, el cual impide a partidos sin personería jurídica participar formalmente en listas de coalición.

30. Con relación a los candidatos Guido Echeverri, Gustavo Moreno y Jairo Castellanos, la autoridad judicial determinó que estos participaron como militantes de ASI y no de En

Marcha, dado que su afiliación a ASI fue formalizada antes de las elecciones y solo posteriormente, en 2023, renovaron su militancia con En Marcha.

31. Respecto al uso del logo de En Marcha en la tarjeta electoral de la coalición, destacó cómo la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló que ello no implicaba que la colectividad hubiera participado formalmente ni que los votos ciudadanos se contabilizaran en su favor. Por tanto, los senadores electos lo fueron bajo el aval de ASI y no en representación de En Marcha.

2. Actuaciones de esta Corte en sede de selección y revisión

32. A través del Auto del 29 de octubre de 2024[16], la Sala de Selección Diez de la Corte Constitucional escogió para revisión el asunto de la referencia y lo asignó por reparto a la Sala Cuarta de Revisión presidida por el suscrito magistrado. El expediente fue recibido el 14 de noviembre siguiente.

33. Posteriormente, mediante Auto de 6 de diciembre de 2024, el magistrado sustanciador vinculó en calidad de terceros intervinientes a los partidos políticos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente y ASI, por haber integrado la coalición AVCE para los comicios del Senado en el año 2022.

34. Además, se realizó un decreto probatorio con la intención de complementar los elementos de juicio obrantes y esclarecer la información sobre los hechos relacionados con la conformación, inscripción y funcionamiento de la coalición AVCE y determinar si la agrupación política En Marcha cumplió con los requisitos legales y constitucionales para integrar dicha coalición y participar en la contienda electoral para el Congreso en el año

2022. Finalmente, se ordenó correr traslado a todas las partes e intervinientes de las respuestas que se brindaran, a fin de que se pronunciasen al respecto, efecto para el cual se otorgaron dos días contados a partir de su recepción.

35. En virtud de tal decreto de pruebas, se obtuvieron las siguientes respuestas:

36. Partidos políticos Alianza Verde[17], ASI[18], Dignidad[19], Verde Oxígeno[20] y Colombia Renaciente[21]: coincidieron en que la agrupación política En Marcha sí integró la coalición AVCE, en razón a que participó en la formulación de los acuerdos políticos para estructurar aquella asociación, por lo cual, asimismo, procedió su inclusión dentro de la inscripción registrada en la RNEC. Finalmente, se acompañó el Formulario E-8, que soporta la inscripción definitiva de candidatos de la coalición en los comicios para congreso del año 2022 y el acuerdo de coalición.

37. CNE[22]: explicó el trámite de constitución, inscripción y regulación de coaliciones políticas y candidaturas en el país. Preciso que el artículo 262 de la CP establece que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden presentar listas en coalición para corporaciones públicas y también ordena a la ley regular aspectos fundamentales como la financiación estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna y la protección de los derechos de los aspirantes. Dijo que, al no existir una regulación precisa sobre las coaliciones para elecciones de corporaciones públicas, el marco constitucional se complementa con la Ley 1475 de 2011, cuyo artículo 29 desarrolla las reglas específicas para la conformación de coaliciones en cargos uninominales, y establece que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir un único candidato. También referencia que antes de la inscripción, es obligatorio que las coaliciones definan el mecanismo de selección del candidato, el programa de gobierno, los esquemas de financiación de la campaña, y los acuerdos para distribuir los recursos de reposición estatal. Además, el acuerdo de coalición tiene carácter vinculante, prohibiendo a las organizaciones políticas inscribir o apoyar candidatos diferentes al designado por la coalición, bajo pena de

nulidad o revocatoria de la inscripción.

38. Adicionalmente, refiere que la Resolución 2151 de 2019, expedida por el mismo CNE, refuerza estas disposiciones al establecer medidas operativas para la implementación de listas de candidatos en coalición. En particular, regula la forma en que las organizaciones políticas deben registrar los acuerdos de coalición al momento de la inscripción de las listas. Estos acuerdos deben incluir, como mínimo, la filiación política de los candidatos, las reglas de conformación de las listas, mecanismos para garantizar la cuota de género, normas para la asignación de recursos publicitarios y procedimientos de auditoría interna y reporte de ingresos y gastos de campaña.

39. Finalmente, resaltó que los acuerdos de coalición son vinculantes y obligatorios para todas las partes involucradas, a fin de garantizar la cohesión y el cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias en el proceso electoral. También anexó el acuerdo de coalición de AVCE.

40. Partido político En Marcha[23]: describió actividades que precedieron la constitución de la coalición AVCE, formalizada el 13 de diciembre de 2021 tras reuniones previas en las que participaron los partidos políticos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente y ASI. Esta coalición presentó listas únicas para el Senado en el año 2022. Además, precisó la trayectoria de la agrupación política En Marcha, que comenzó dentro del Partido Liberal Colombiano y se consolidó como una entidad independiente en 2018. Luego obtuvo reconocimiento legal mediante la Resolución 2701 de 2019 y ha participado activamente en elecciones territoriales y legislativas.

41. Puntualizó que la agrupación cuenta con líderes destacados, una estructura sólida, más de veinte mil afiliados y presencia en distintas regiones del país. Adjuntaron documentos de soporte como estatutos, bases de datos de afiliados, resoluciones del CNE y registros de

declaraciones políticas, junto con enlaces para acceder a información adicional y pruebas relacionadas.

42. Por otro lado, vencido el término de traslado otorgado a las partes y demás intervinientes para pronunciarse sobre las respuestas recibidas en sede de revisión, guardaron silencio.

43. La Corte es competente para conocer de esta acción de tutela, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del 29 de octubre de 2024 expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Diez.

44. La Sala seguirá el siguiente esquema: se abordará el examen de procedibilidad de la acción, para lo cual, por tratarse en este caso de una tutela contra providencia judicial, se realizará un análisis de los requisitos generales conforme las reglas de procedencia dispuestas desde la Sentencia C-590 de 2005[24], reiteradas y precisadas, entre otras, en la Sentencia SU-322 de 2024. Igualmente, tendrá en cuenta que, por tratarse de una tutela contra una sentencia de una alta corte, su examen se hace más riguroso, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los fallos SU-257 de 2021, SU-215 de 2022 y SU-269 de 2023.

45. En caso de que se supere esta etapa, se procederá con el planteamiento del problema jurídico de fondo y se asumirá la revisión sustancial de los derechos invocados por los accionantes, si es del caso.

1. Presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra

providencia judicial

Tabla 1. Verificación de los presupuestos generales de procedencia de tutela contra providencia

Presupuesto

Contenido

Verificación

Legitimación en la causa

Abordado, entre otras, en las Sentencias T-455 de 1992, T-531 de 2002, T-1025 de 2005, SU-055 de 2015 y SU-329 de 2024.

El artículo 86 de la CP permite interponer acción de tutela por vulneración o amenaza de derechos fundamentales directamente o mediante representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, defensor del pueblo o personero municipal, sujeto a requisitos que habiliten la defensa ajena. La representación legal aplica para menores de edad y personas jurídicas. La agencia oficiosa es excepcional, requiriendo manifestación de dicha calidad y prueba de que el titular no puede actuar por sí mismo.

El artículo 5 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que la tutela procede contra acciones u omisiones de autoridades o particulares en casos específicos, como la prestación de servicios públicos (artículo 42, numeral 3). La legitimación pasiva exige identificar al sujeto responsable y vincular su conducta con la afectación al derecho fundamental.

Este presupuesto se cumple. Los accionantes cuentan con legitimación por activa, en razón a que (i) la agrupación política En Marcha es la directamente afectada con la decisión judicial que es objeto de reproche constitucional, ya que a raíz de ella perdió el reconocimiento de personería jurídica, y (ii) los demás ciudadanos que fungen como accionantes[25] son personas afiliadas a la agrupación política En Marcha, tal como se indicó en el escrito de tutela y se demostró con los anexos incorporados[26], por lo cual la pérdida de personería jurídica repercute sus derechos a la participación política a través de la colectividad que integran.

Cabe agregar que todos ellos se encuentran apoderados por abogado para este trámite constitucional y se arribó el poder especial conferido para tal efecto.

En cuanto a la legitimación por pasiva, esta se acredita respecto de la Sección Quinta del Consejo de Estado, en razón a que fue la autoridad judicial que emitió la decisión que ahora es objeto de controversia.

Por último, la ANDJE, quien también fue vinculada en calidad de tercera interviniente, si bien no ostenta interés respecto de la decisión objeto de estudio, su participación tiene sentido por la eventual posibilidad de provocar de ella un informe relacionado con la defensa y protección del interés público ligado a la decisión judicial reprochada.

Inmediatez

Abordado, entre otras, en las Sentencias T-596 de 1992, SU-961 de 1999, T-1170 de 2008, T-604 de 2017 y SU-286 de 2021.

La acción de tutela, según el artículo 86 de la CP, busca la protección inmediata de derechos fundamentales, exigiendo su ejercicio en un plazo razonable para garantizar la

efectividad concreta del derecho vulnerado. Aunque no hay término de caducidad legal, el juez de tutela debe verificar la oportunidad de la acción considerando las circunstancias del actor y los derechos de terceros.

En el presente caso este presupuesto se cumple. La decisión judicial que es objeto de controversia fue proferida el 9 de mayo de 2024 y la acción de tutela se formuló menos de dos meses después, el 5 de julio de 2024, por lo que se estima que se presentó dentro de un tiempo razonable.

Subsidiariedad

Abordado, entre otras, en las Sentencias T-569 de 1992, SU-542 de 1999, T-983 de 2007, SU-115 de 2018 y SU-322 de 2024.

De acuerdo con los artículos 86 de la CP y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, la tutela es improcedente si existe un mecanismo judicial idóneo y eficaz que pueda emplearse para buscar la salvaguarda de los derechos, salvo que se esté en presencia de un posible perjuicio irremediable.

Es procedente de forma definitiva si no hay medios judiciales adecuados y eficaces, o de manera transitoria si, existiendo estos medios, sea menester para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Un mecanismo judicial es idóneo si es apto para resolver el problema jurídico y eficaz si protege oportunamente el derecho.

El perjuicio irremediable, según la jurisprudencia, se caracteriza por ser inminente, grave, urgente e impostergable.

Este presupuesto se cumple. La decisión judicial objeto de controversia consiste en la sentencia proferida al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en un trámite de única instancia, por lo que son improcedentes los recursos ordinarios en su contra.

Por otro lado, en cuanto los recursos extraordinarios, los argumentos formulados en el escrito de tutela difieren de las causales que habilitan la interposición de la revisión y, al ser proferida la providencia por el Consejo de Estado, no es factible el recurso de unificación de jurisprudencia (artículos 256 a 267 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Identificación razonable de los hechos que generan la vulneración acusada sobre los derechos fundamentales implicados

Abordado, entre otras, en las Sentencias C-590 de 2005, T-401 de 2012, T-926 de 2014, SU-217 de 2019 y SU-322 de 2024.

Consiste en que el actor ofrezca claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que se imputa a la decisión judicial. En este punto, es importante que el juez de tutela verifique que los argumentos se hubieren planteado al interior del proceso judicial, de haber sido esto posible.

Este presupuesto se cumple. Los accionantes presentaron una ilación concatenada de ideas a partir de las cuales (i) describieron con claridad el supuesto fáctico que será objeto de análisis, (ii) precisaron los presuntos yerros en que incurrió la autoridad judicial accionada y (iii) esbozaron con nitidez su posición jurídica para dar solución al conflicto judicial planteado.

Irregularidad procesal con efecto decisivo en el trámite judicial

Es indispensable que cuando se alegue una irregularidad procesal: (i) se constate que, en efecto, ocurrió una anomalía en el trámite, (ii) que esta haya influido en la decisión final y (iii) que el fallo resultante impacte directamente derechos fundamentales.

Este presupuesto se cumple. Los achaques endilgados por los accionantes ponen de presente irregularidades que tuvieron contundencia e injerencia directa en la construcción de los argumentos determinantes para sostener el fallo atacado, como lo fueron la valoración probatoria y el ejercicio hermeneútico aplicado. Por consiguiente, se entiende que lo reprochado tuvo un efecto decisivo.

Que no se cuestione sentencia de tutela o de control abstracto de constitucionalidad

Abordado, entre otros, en las Sentencias T-088 de 1999, SU-1219 de 2001, C-590 de 2005 y SU-322 de 2024.

Esto por cuanto (i) los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, máxime cuando todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitiva[28]; y (ii) la decisión proferida por esta Corporación en sede de revisión o control abstracto hace tránsito a cosa juzgada constitucional.

Este presupuesto se cumple. La decisión judicial atacada no consiste en una sentencia de tutela ni tampoco de control abstracto de constitucionalidad.

Relevancia constitucional

Abordado, entre otros, en las Sentencias C-590 de 2005, T-458 de 2016, SU-128 de 2021 y SU-322 de 2024.

El juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

Este presupuesto se cumple. Se alega que la providencia cuestionada vulnera derechos fundamentales de carácter político, como el derecho a la igualdad, la participación política, y el principio democrático. Además, los accionantes argumentan que la decisión tuvo un impacto desproporcionado en el goce efectivo de estos derechos, producto de una interpretación que consideran arbitraria y restrictiva de las normas constitucionales y jurisprudenciales relevantes.

Ello implica que en el presente asunto el juez de tutela debe estudiar la queja por la supuesta indebida interpretación constitucional que se viene aplicando por parte de una Alta Corte, tarea que cobra mayor valor para esta corporación por ser la intérprete autorizada del texto superior.

2. Planteamiento del problema jurídico, método y estructura de la decisión

2.1. Planteamiento del problema

46. La agrupación política En Marcha, que no contaba con personería jurídica al momento

de las elecciones para congreso del año 2022, fue incluida en el acuerdo político de la coalición AVCE que participó en aquella contienda electoral. Según los accionantes, esta participación contribuyó a los resultados positivos obtenidos por la coalición en las elecciones, lo que legitima que pueda obtener el reconocimiento de su personería jurídica, en la medida en que se superó el umbral descrito en el artículo 108 de la CP, tal como lo reconoció el CNE mediante las Resoluciones 5527 de 15 de diciembre de 2022 y 1929 de 8 de marzo de 2023.

47. Sin embargo, tras el impulso ciudadano para que la jurisdicción estudiara la validez de los actos administrativos que reconocían personería a En Marcha, la Sección Quinta del Consejo de Estado anuló las resoluciones mencionadas. Se expuso por esa Alta Corte que las agrupaciones sin personería jurídica no pueden formar parte de coaliciones para participar en comicios a cargos de corporaciones públicas y por lo mismo no pueden alcanzar por esa vía efectos jurídicos. Para sustentar esta posición, argumentó que el inciso quinto del artículo 262 de la CP exige que las coaliciones electorales estén integradas únicamente por partidos con personería jurídica, en razón a que con ellas se busca alcanzar cargos públicos por elección popular, lo que requiere capacidad legal para suscribir acuerdos de coalición y avalar candidatos.

48. Esta conclusión a la que llegó el Consejo de Estado conlleva a que se analice la interpretación que se está dando al artículo 262 de la CP bajo los siguientes interrogantes:

(i) ¿Es constitucionalmente válida la interpretación de la Sección Quinta del Consejo de Estado al inciso 5º del artículo 262 de la CP, según la cual las agrupaciones políticas sin personería jurídica no pueden formar parte de coaliciones con efectos jurídicos?

(ii) ¿Incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en un defecto por violación directa de la constitución al anular las Resoluciones 5527 de 15 de diciembre de 2022 y 1929 de 8 de

marzo de 2023 del CNE bajo el argumento de que En Marcha no podía integrar una coalición?

(iii) ¿Incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en un defecto sustantivo porque, según los accionantes, interpretó de forma aislada y literal el artículo 108 de la CP, sin armonizarlo con derechos fundamentales como el pluralismo y la participación democrática?

(iv) ¿Incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en un defecto fáctico al considerar insuficientes las pruebas de la participación de En Marcha en la coalición AVCE para admitir que sí integró la misma y es procedente realizar un nuevo análisis en este contexto judicial?

2.2. Método y estructura de la decisión

49. Con el fin de dar respuesta a lo planteado, la Corte (i) citará las disposiciones normativas que serán objeto de análisis en la controversia, (ii) reiterará las reglas jurisprudenciales relativas a los defectos específicos invocados y luego abordará los ejes temáticos necesarios para decidir, tales como, (iii) el desarrollo jurisprudencial del principio democrático, (iv) las coaliciones como estrategia de participación política y (v) los requisitos para el reconocimiento de personería jurídica de las agrupaciones políticas; agotado lo anterior, (vi) se resolverá el caso concreto.

2.2.1. Disposiciones normativas que serán objeto de análisis para la solución de la controversia

50. Artículo 108 de la CP:

“El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales

se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.”

51. Artículo 262 de la CP:

“Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los

mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas...” (Destacado propio).

2.2.2. Defectos específicos invocados

52. Teniendo en cuenta que en la acción de tutela se acusó la configuración de tres defectos específicos (fáctico, sustantivo y violación directa de la constitución), corresponde a la sala exponer el abordaje teórico que sobre cada uno de ellos ha desarrollado esta Corporación, lo cual puede compendiarse de la siguiente forma:

Tabla 2. Caracterización de las causales específicas invocadas en contra de la providencia atacada.

Causales específicas de tutela contra providencia judicial

Defecto

Caracterización

Defecto

Sustantivo

Abordado, entre otras, en las Sentencias C-590 de 2005, SU-556 de 2016, SU-424 de 2021,

SU-155 de 2023 y SU-322 de 2024.

El defecto sustantivo se configura cuando la decisión judicial se aparta del marco normativo en el que debió apoyarse por la ocurrencia de un yerro o falencia en los procesos de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.

El defecto sustantivo se sustenta en la sujeción de los jueces al imperio de la ley (artículo 230 superior) y garantiza el marco de autonomía e independencia de la autoridad judicial para elegir las normas que fundamentan la adopción de sus decisiones (artículos 228 y 229 superiores). Al juez de tutela no le corresponde determinar cuál es la mejor interpretación o la más adecuada, sino establecer si la interpretación adoptada resulta o no abiertamente arbitraria o irrazonable y/o transgrede la garantía de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha admitido que se presenta un defecto sustantivo cuando:

(i) La decisión judicial se soporta en una norma que no resulta aplicable. Esto sucede cuando la norma: (a) es impertinente, (b) se derogó o perdió vigencia, (c) es inexistente, (d) se declaró contraria a la Constitución, o (e) no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó.

(ii) La interpretación o aplicación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro del margen de interpretación razonable. La aplicación de la regla es inaceptable por (a) tratarse de una interpretación contraevidente, que desconoce su lenguaje natural o la intención del legislador, (b) resulta claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, siempre que ello no corresponda al efecto jurídico previsto en la disposición objeto de controversia, (c) se aplica una norma jurídica de forma

manifiestamente errada, o (d) carece de la motivación suficiente, es caprichosa o incongruente.

(iii) La aplicación de la norma desconoce la Constitución o una interpretación conforme a la Constitución. Esto sucede cuando a) no realiza una aplicación de la norma de forma compatible y coherente con el ordenamiento jurídico, en especial de acuerdo con los mandatos de la Constitución, b) la aplicación de una norma que desconoce una sentencia con efectos erga omnes o el precedente constitucional previsto para tal disposición jurídica, o c) se deja de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una manifiesta violación de la Constitución.

Defecto fáctico

Abordado, entre otras, en las Sentencias C-590 de 2005, SU-489 de 2016, T-172 de 2023 y T-010 de 2024.

El defecto fáctico ocurre en los casos en los que el juez toma una decisión sin sustento probatorio que le permita aplicar el supuesto legal en el que fundamenta su decisión. Este defecto se configura en dos dimensiones, una positiva y otra negativa. La primera tiene lugar cuando el juez valora una prueba de manera errónea, es decir, a su contenido le da un alcance distinto a la realidad, ya sea porque la distorsiona, la cercena o agrega aspectos inexistentes. En cuanto a la segunda dimensión -la negativa-, esta se configura cuando el juez omite valorar el acervo probatorio.

La Corte ha precisado que una valoración probatoria puede cuestionarse mediante la acción de tutela únicamente cuando ha sido arbitraria. Ello significa que la intervención del juez de tutela, en virtud del principio de autonomía judicial, sólo ocurre cuando, en la valoración probatoria, se acredite un error ostensible, flagrante, manifiesto e irrazonable que tenga incidencia directa en la decisión, en tanto que el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora sobre la actividad de evaluación probatoria del

juez que ordinariamente conoce de un asunto.

Este defecto se estructura cuando la decisión judicial es producto de un proceso en el cual (i) se omitió el decreto o la práctica de pruebas esenciales para definir el asunto; (ii) se practicaron, pero no se valoraron bajo el tamiz de la sana crítica; y (iii) los medios de convicción son ilegales o carecen de idoneidad. El error debe ser palmario e incidir directamente en la decisión, puesto que el juez de tutela no puede convertirse en una nueva instancia.

Violación directa de la Constitución

Abordado, entre otras, en las Sentencias C-590 de 2005, SU-069 de 2018, SU-257 de 2021, SU-168 de 2023 y SU-218 de 2024

La violación directa de la Constitución se configura cuando la providencia judicial contraría la obligación que le asiste a todas las autoridades de velar por el cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 4 de la Carta Política, según el cual “la Constitución es norma de normas”. De manera que, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Esto se sustenta en el principio de supremacía constitucional, el cual reconoce la fuerza jurídica vinculante del texto superior en el ordenamiento jurídico colombiano. En consecuencia, se configura cuando (a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) se trata de un derecho fundamental y (c) el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución.

La Corte Constitucional ha admitido que se presenta un defecto por violación directa de la Constitución por las siguientes hipótesis: (i) la inaplicación de la Constitución, la cual se

presenta cuando la autoridad judicial deja de “aplicar una disposición iusfundamental en un caso concreto”, (ii) la aplicación de una disposición abiertamente contraria a la Constitución y el desconocimiento de la supremacía constitucional, la cual se configura en aquellos eventos en los que la ley es aplicada “al margen de mandatos y principios contenidos en la Constitución” o se ignora “el principio de interpretación conforme con la Constitución”.

2.2.3. Principio democrático -Reiteración jurisprudencial-

53. La democracia es el sistema de gobierno constituido en la CP colombiana como uno de sus ejes axiales y temáticos[29]. Este modelo adoptado dio lugar a que la Corte precisara su caracterización a partir de dos dimensiones: una de orden material y otra procedimental; en donde ambas contribuyen a conferirle legitimidad al ejercicio del poder[30].

54. En ese orden, a través de la Sentencia C-674 de 2008 se planteó que “existe relativo consenso en la doctrina sobre el contenido del concepto jurídico de democracia y sobre las reglas generales que la identifican y estructuran, las cuales, para efectos prácticos, pueden denominarse principios democráticos. De este modo, resulta indudable que, dentro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad”.

55. Así, el concepto de democracia, como sistema según el cual la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público y quien la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes[31], se encuentra asociado a otros conceptos

autónomos como los de soberanía, representación y participación, que a su vez están consagrados como principios en la CP y fundamentan la legitimidad del poder político[32].

56. La soberanía significa la imposición del poder del Estado sobre los demás poderes que coexisten con él[33]. En otras palabras, la soberanía se entiende como la capacidad efectiva del Estado para ejercer su autoridad dentro del territorio nacional, asegurando el cumplimiento de normas y la estabilidad institucional[34]. Como se dijo, el Estado colombiano se funda en el principio de soberanía popular (artículo 3 de la CP), lo cual comporta un ejercicio pleno del poder político de los asociados[35].

57. Por otro lado, la Corte ha manifestado que la representación es una expresión de dicha soberanía popular y constituye una garantía institucional que exige protección[36]. En ese sentido, esta Corporación ha precisado que la representación efectiva de los ciudadanos es un derecho fundamental que pone en evidencia el ejercicio democrático. Por ende, el carácter fundamental del principio democrático representativo se configura, por un lado, con el derecho de elegir y ser elegido, y, por otro lado, con el vínculo entre la representación y la materialización de un ciudadano activo que participa directamente en la formación, ejercicio y supervisión del poder político[37]. Este principio implica “una conexión material, ideológica o programática entre el ciudadano y quién resulta elegido [... y] concretiza un acto de confianza en que los ideales y las promesas del agente político que aspira a ser elegido serán efectivamente observadas y cumplidas”[38].

58. A su turno, esta Corporación ha puntualizado que el principio democrático participativo implica “la presencia inmediata -no mediada- del Pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador o administrador” [39], de modo que “al concepto de democracia representativa se adiciona, entonces, el de democracia de control y decisión”[40].

59. La jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido que la democracia participativa es un principio definitorio de la CP[41], en la medida en que este postulado desarrolla el poder soberano que recae en el pueblo, por lo que legitima los poderes públicos y requiere instituciones y procedimientos que permitan que la expresión de esa voluntad soberana se forme de manera libre e inequívoca[42].

60. También debe considerarse que la existencia de un Estado Constitucional[43] conlleva a que el pueblo tenga la posibilidad de formular y manifestar sus preferencias electorales, así como recibir un trato en igualdad de condiciones por parte del Estado. Para el efecto, es necesario garantizar que los ciudadanos puedan ejercer varias garantías superiores. Entre ellas, las libertades de asociación, expresión y sufragio, el derecho a elegir y ser elegido mediante actos electorales libres e imparciales y, la posibilidad de acceder de forma libre y equitativa al servicio público. También, así como la presencia de instituciones que permitan que la política del Estado responda a las distintas formas de expresar las preferencias entre ellas el derecho al voto[44].

61. Por consiguiente, el concepto de democracia adoptado por la Constitución no corresponde a un gobierno irrestricto de las mayorías, sino a un concepto normativo, en virtud del cual, el Constituyente previó derechos, principios y valores mínimos que justifican y limitan la actuación de los poderes constituidos. De tal manera que el Estado Constitucional tiene el deber de proteger a las minorías políticas, garantizar la inviolabilidad de los derechos fundamentales y materializar el principio de igualdad[45].

62. Lo dicho, permite afirmar que el principio democrático consiste en la garantía de la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, el respeto por la diversidad de opiniones y la existencia de mecanismos de control y deliberación que aseguren la legitimidad del poder, todo ello como fundamento del orden político y jurídico colombiano.

63. Por consiguiente, el principio democrático deber servir como pauta para resolver las dudas que surjan en la interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas[46]. Esto, en tanto existe un claro vínculo entre el contenido y alcance del derecho a constituir agrupaciones políticas y este principio, en razón a que aquellas canalizan las demandas sociales en su papel de mediación entre la ciudadanía y el Estado[47], pues, “propenden, entre otros objetivos, por (i) convertir las demandas sociales en programas permanentes o coyunturales de acción política que se presentan como alternativas a la agenda pública u oposición al poder constituido; y (ii) garantizan a los electores que, en proporción a los resultados electorales, y dependiendo de estos, su capacidad organizativa podrá realizar los programas y proyectos por ellos propuestos”[48].

64. En tal contexto, tratándose de la regulación sobre agrupaciones políticas “la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”[49].

2.2.4. Las coaliciones como estrategia de participación política

65. Una coalición es la unión transitoria de agrupaciones políticas con el propósito de actuar mancomunadamente en el objetivo de participar en la configuración del poder político, a través de la postulación de candidatos a cargos uninominales o de corporaciones públicas, en un programa común o de enfoque compartido en términos políticos y estratégicos, y que para efectos del panorama político colombiano exige la formalización y publicidad del acuerdo político suscrito por las agrupaciones que la integran[50].

66. Aunque existen diferentes modalidades de coordinación estratégica entre agrupaciones

políticas, tales como la adhesión[51], alianzas[52], coavales[53], entre otras[54], la coalición presenta una relevante característica diferencial que consiste en su formalidad para predicar su existencia.

67. En efecto, la CP reconoce a las coaliciones políticas como una modalidad para participar activamente en la democracia[55] y desde la Ley 130 de 1994 se establecían pautas en su estructuración, como el hecho de que los partidos y movimientos que formen coaliciones para participar en elecciones deben acordar previamente la distribución de los aportes estatales a las campañas (artículo 13). Al tiempo, según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, el artículo 9 de esta misma ley, al referirse a las “asociaciones de todo orden” como titulares del derecho a postular candidatos, incluía también a las coaliciones políticas[56].

68. Por otro lado, el artículo 7 de la Ley 996 de 2005 ya permitía que los partidos y movimientos políticos suscribieran “alianzas” para inscribir candidatos a la Presidencia de la República. No obstante, fue con la promulgación de la Ley 1475 de 2011 cuando se establecieron de manera más precisa las reglas sobre la conformación de las coaliciones y la inscripción y funcionamiento de las candidaturas que se postulen de forma coalitada para cargos uninominales.

69. En su orden, tales reglas pueden resumirse así:

(i) Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos podrán coalitarse para inscribir candidatos a cargos uninominales[57] y corporaciones públicas[58]. Para el efecto, podrán realizar consultas interpartidistas[59] o designar directamente al candidato[60].

(ii) Los resultados de las consultas serán obligatorios para las organizaciones políticas que integran la coalición y los precandidatos que hubieren participado en ellas[61]. Por tanto, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en la consulta, so pena de que se declare “la nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta”[62]. Esto, “con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado”[63]. Además, los precandidatos “quedarán inhabilitados para inscribirse [...] en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas”[64].

(iv) En relación con la coalición conformada para ocupar cargos uninominales, el candidato escogido por la coalición será “el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella”[67]. Igualmente, será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que, aunque no formen parte de la coalición inicial, decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición[68].

(v) Tratándose de campañas presidenciales, también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato[69].

(vi) Antes de la inscripción del candidato, la coalición deberá decidir[70]: (a) el mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato; (b) si se trata de la elección de gobernador o alcalde, el programa político; (c) el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña; (d) la distribución de la reposición estatal de los gastos entre las distintas organizaciones políticas que conforman la coalición; (e) los sistemas de publicidad y auditoría interna; (f) la manera en que se integrará la terna cuando sea necesario reemplazar al elegido por faltas absolutas, si se trata de una elección de gobernador o alcalde[71] y (g) la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña, pues, “de lo

contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos”[72].

(vii) “En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos”[73].

(viii) La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción del candidato de coalición deberá rechazarla cuando el candidato hubiere participado “en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que lo inscribe”[74].

(ix) En la propaganda electoral solo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados por la coalición ante el Consejo Nacional Electoral[75].

70. Es importante tener en cuenta que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la inscripción de candidatos de las coaliciones conformadas para cargos de corporaciones no se guía por los parámetros del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, puesto que este precepto normativo es exclusivo para las candidaturas coalidadas a cargos uninominales[76], tesis aceptada por esta corporación[77].

71. Al tiempo, la jurisprudencia constitucional en control abstracto se ha ocupado hasta ahora en tres oportunidades de analizar las candidaturas de coalición. Para comenzar, conviene mencionar la Sentencia C-1081 de 2005, en la cual la Sala Plena efectuó el control de constitucionalidad del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, expedido en virtud de lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. En ella la Corporación sostuvo que las coaliciones o “alianzas partidistas” son una modalidad de inscripción de candidatos y de listas, mediante las cuales se pretende que las campañas tengan un respaldo popular amplio y demostrado. Esto se consigue a través del

fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la ejecución de estrategias que promuevan el consenso entre estos.

72. Con base en estas premisas, la Corte concluyó que, aunque el Acto Legislativo 01 de 2003 no preveía expresamente la modalidad de inscripción de listas o de candidatos por coalición, esta se encontraba autorizada por el texto superior. Esto, en la medida en que tal modalidad era compatible con el espíritu de la reforma constitucional. Así, “lejos de promover el fraccionamiento de las fuerzas políticas, [las coaliciones] propugnan su agrupamiento y fortaleza como expresión de los anhelos populares”. Además, la Sala Plena afirmó que las coaliciones profundizan el principio democrático porque permiten “a los partidos y a sus miembros ejercer con mayor libertad el derecho de elegir y ser elegido”[78].

73. La segunda oportunidad estuvo en la Sentencia C-1153 de 2005. En ese momento la Corte concluyó que la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República por parte de coaliciones entre los partidos y movimientos se ajusta a la Constitución y, en particular, a los objetivos del Acto Legislativo 01 de 2003. Esto en la medida en que la autorización para conformar coaliciones pretende que el candidato tenga un amplio respaldo popular, “a fin de lograr el agrupamiento ciudadano en torno de partidos, movimientos o grupos fuertes”.

74. Por último, en Sentencia C-490 de 2011 la Corte analizó la constitucionalidad del proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley 1475 de 2011. En esa ocasión, la Sala Plena sostuvo que las candidaturas de coalición para cargos uninominales son una expresión del derecho constitucional de postulación de candidatos y del derecho a la participación política en cabeza de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos.

75. En esa oportunidad se advirtió que la previsión relativa a que el candidato designado por

la coalición sería el candidato único de las organizaciones políticas que la integran; ello con fundamento en lo dispuesto en el artículo 262 de la CP, “[l]os partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas [[79]]. En palabras de esta corporación, la exigencia antes anotada obedece a los propósitos de cohesionar a las organizaciones políticas, otorgar seriedad a las candidaturas y “garantizar mayor legitimidad a través del más amplio respaldo popular al candidato que resulte elegido en la contienda electoral”.

76. Adicionalmente, con relación al carácter vinculante del acuerdo de coalición, la Corte destacó en aquella providencia que tal obligatoriedad no desconoce el principio de autonomía que gobierna el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Esto, en la medida en que, justamente, constituye una manifestación de su libertad para organizarse y definir las reglas que los rigen y es un efecto que “propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta” y favorece la seriedad del consenso.

77. Este recuento se memoró también en las sentencias SU-213 de 2022 y T-263 de 2022. A partir del mismo, puede mencionarse que las coaliciones políticas desempeñan un papel crucial en el fortalecimiento de las garantías democráticas, participativas y pluralistas dentro de un Estado Social de Derecho, en tanto que, al permitir la unión de agrupaciones políticas se favorece la diversidad y la representación en los escenarios de toma de decisiones, asegurando que los intereses y visiones de diversos sectores de la sociedad sean incluidos. Esto resulta fundamental en sistemas democráticos como el colombiano, pues, por mandato constitucional debe propenderse por una garantía del pluralismo político[80].

78. La formación de coaliciones amplía las oportunidades de participación política[81], permitiendo que partidos pequeños o emergentes, que podrían no alcanzar umbrales de representación por sí solos, accedan a escenarios electorales y legislativos, lo cual promueve la competitividad electoral y refuerza la representatividad del sistema político[82]. De hecho, en parte la modificación que el Acto Legislativo 02 de 2015 introdujo para que el

actual artículo 262 de la CP permitiera la inscripción de candidatos a corporaciones públicas por coalición, estuvo motivada con la finalidad de que las agrupaciones políticas pequeñas se sirviesen de esa alternativa con la intención de asegurar su permanencia política[83], de ahí que esa modalidad fije un límite para las agrupaciones consistente en que durante las elecciones anteriores no hayan superado conjuntamente el 15% de la votación de la misma circunscripción[84].

79. En este sentido, las coaliciones también representan una herramienta para fortalecer la gobernabilidad en contextos polarizados o fragmentados, al propiciar acuerdos amplios que favorecen la estabilidad institucional y el respeto por la diversidad. Desde una perspectiva constitucional y jurisprudencial, las coaliciones ejemplifican el ejercicio consagrado en el artículo 40 de la CP para la participación política y por ello los marcos normativos deben facilitar su formación, evitando restricciones desproporcionadas que puedan afectar la autonomía política.

80. En definitiva, las coaliciones políticas son esenciales para garantizar la pluralidad, la participación efectiva y la inclusión en el sistema democrático. Más allá de ser simple instrumento electoral, constituyen un pilar fundamental para la construcción de un sistema político más representativo, justo y coherente con el principio de pluralismo consagrado en el orden constitucional.

2.2.5. Requisitos para el reconocimiento de personería jurídica de las agrupaciones políticas

81. Con relación a los requisitos para que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos obtengan el reconocimiento de su personería jurídica, el artículo 108 de la CP establece que el CNE reconocerá esta prerrogativa a aquellos grupos que participen en las elecciones al Congreso y obtengan una votación no inferior al 3 % de los

votos válidamente emitidos en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Al respecto, ha considerado la jurisprudencia que obtener el reconocimiento de la personería jurídica con el cumplimiento de los requisitos que la CP establece para ello, hace parte del núcleo fundamental del derecho a constituir partidos y movimientos políticos; a la vez que da cuenta de la estabilidad y vocación de permanencia de una determinada agrupación política[85].

82. En desarrollo de lo anterior, (i) la Ley 130 de 1994 establece en su artículo 3º que el CNE reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que prueben su existencia con no menos de 50.000 firmas o con la obtención de la misma votación en las elecciones al Congreso; (ii) también establece en su artículo 4º que los partidos y movimientos perderán la misma cuando en la elección anterior no obtengan por lo menos 50.000 votos; y (iii) la Ley 1475 de 2011 previó, en el párrafo de su artículo 3º, que los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos al Congreso y cumplan con los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica podrán organizarse como partidos o movimientos y solicitar su reconocimiento.

83. En particular, cabe resaltar que dicha organización implica adoptar un acta de fundación del partido o movimiento, estatutos, plataforma ideológica y programática, lista de afiliados y designación de directivos[86]. De tal manera, el reconocimiento de la personería jurídica a un partido o movimiento político es un acto que sólo puede ocurrir si previamente existe una agrupación política consolidada[87].

84. En este sentido, tal prerrogativa se reconoce a los colectivos que se organicen para participar en la vida democrática, y ello se demuestra con los documentos a los que se ha hecho referencia. Tal organización da, a su vez, una noción de permanencia[88].

85. Sobre lo anterior, cabe precisar, en primer lugar, que la redacción contenida en la Ley

130 de 1994, según la cual hay lugar a reconocer la personería jurídica con base en la acreditación de 50.000 firmas o 50.000 votos, corresponde a un desarrollo del texto inicial del artículo 108 superior vigente para ese momento.

86. No obstante, esta disposición fue modificada, en primera oportunidad, por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003, que en su lugar dispuso que “El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas corporaciones públicas”. Posteriormente, este umbral fue modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2009, que dispuso “El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas corporaciones públicas”.

87. En la sentencia C-490 de 2011, precisó que “el umbral tiene por objeto lograr agrupaciones genuinamente representativas, basadas en el apoyo ciudadano a un programa político identificable”. Del mismo modo, el Consejo de Estado ha reconocido que, si bien la redacción original del artículo 108 superior permitió la irrupción de nuevas fuerzas políticas, estas terminaron siendo, principalmente, de tipo personalista, sin identidad ideológica, plataforma programática, vocación de permanencia ni democracia interna; esto es, con fines predominantemente electorales y clientelistas[89]. En tal sentido, para dicha corporación, las reformas políticas realizadas a la CP evidencian una tendencia generalizada al fortalecimiento y consolidación de los partidos políticos como célula básica del sistema electoral, con identidad ideológica, plataforma programática y apoyo popular suficientes para garantizar su permanencia en el tiempo por encima de la tradición personalista[90].

88. Las reformas constitucionales tuvieron como objetivo principal fomentar un respaldo

popular sólido para los partidos y movimientos políticos. En este contexto, el criterio para otorgar personería jurídica a una agrupación política presupone demostrar un apoyo popular tanto cualitativa como cuantitativamente relevante.

90. Es importante tener presente que, bajo los términos del artículo 108 de la CP, el mantenimiento de la personería jurídica de una agrupación política puede perderse si esta no alcanza el umbral del 3 %. Esto significa que la participación política es el eje que sirve de fundamento para acreditar la estabilidad y vocación de permanencia de las agrupaciones.

91. Por ello, fórmulas de participación política como las coaliciones permiten que las agrupaciones con personería jurídica que la integran puedan alcanzar efectos en su personería jurídica dependiendo del éxito electoral de la coalición en relación con las exigencias del artículo 108 de la CP. Para el efecto, el Consejo de Estado ha destacado que la participación de una agrupación política en una coalición que cumplió con los requisitos constitucionales tiene impacto en la personería jurídica de aquella agrupación, lo cual queda sujeto al desempeño electoral de la coalición[92].

92. En consecuencia, para efectos del reconocimiento de personería jurídica, las exigencias del artículo 108 de la CP deberán estar mediadas por una interpretación que realice de mejor manera el principio democrático.

3. Solución al caso en concreto

3.1. Solución al primer problema jurídico[93]

93. El Consejo de Estado, desde la Sentencia de 13 de diciembre de 2018[94], ha interpretado el inciso quinto del artículo 262 de la CP bajo el entendido de que las exigencias establecidas en dicha disposición para la presentación de listas de candidatos a corporaciones públicas por parte de coaliciones son las mismas exigencias que deben cumplirse para entender válida la conformación de una coalición.

94. Es decir, teniendo en cuenta que el inciso quinto del artículo 262 de la CP establece que “[l]os partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas” (destacado propio), el Consejo de Estado ha indicado que dicho precepto constitucional impone que las coaliciones para elecciones de corporaciones públicas solo puedan estar conformadas por agrupaciones políticas con personería jurídica y que conjuntamente no hayan superado el 15% de votos válidos de la circunscripción. Bajo esta interpretación se cimentó la providencia objeto de la tutela que ahora es objeto de revisión (Sentencia del 9 de mayo de 2024, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2023-00038-00).

95. Sin embargo, observa la Sala que el entendimiento de la comentada disposición normativa que ha prohiado el Consejo de Estado, no se ajusta a los derroteros de la CP porque (i) no es válido asumir que aquel inciso del artículo 262 de la CP define las condiciones para integrar una coalición; (ii) restringir a determinadas agrupaciones políticas la posibilidad de integrar coaliciones desconoce el principio democrático y la garantía al derecho a la participación política; y (iii) desconoce la unión de fuerzas políticas como función principal de las coaliciones para acceder al poder.

96. No es válido asumir que el inciso 5º del artículo 262 de la CP define las condiciones para

integrar una coalición. Este precepto normativo en su literalidad no define cómo debe estar integrada una coalición; lo único que precisa es que la presentación de lista de candidatos por coalición debe realizarse por las agrupaciones políticas con personería jurídica, lo cual tiene sentido de conformidad con el inciso 4º del artículo 108 de la CP[95], pero una cosa es la inscripción de candidatos por presentación de lista y otra diferente la conformación de una coalición.

97. Si bien el objetivo de una coalición es participar en la configuración del poder político a través de la postulación de candidatos, ello no implica que todas las agrupaciones políticas que integran una coalición estén obligadas a inscribir candidatos y, por lo mismo, cumplir con los requisitos constitucionales para poder realizar aquella inscripción. El ejercicio de coalitarse lleva consigo el aporte político que significa el respaldo de fuerza electoral, el cual no necesariamente se materializa con la inscripción de candidatos de cada partido integrante de una coalición, sino con su intervención desde la estructuración del plan estratégico en la formación de esta, hasta el impulso activo que se consolida con la movilización política de sus simpatizantes en favor de la coalición, en concreto de los candidatos avalados por los partidos políticos con personería jurídica.

98. En tal sentido, no es constitucionalmente correcto entender que el inciso quinto del artículo 262 precisa las condiciones para la integración de una coalición política, pues, simplemente, en él se enuncia que las coaliciones también pueden servir para postular candidatos a cargos de corporaciones públicas, lo cual tiene sentido porque el apartado que se estudia del inciso 5º del artículo 262 de la CP fue introducido por el Acto Legislativo 02 de 2015 y previo a él las coaliciones sólo podían participar en las elecciones para cargos uninominales y, de hecho, sobre estas últimas ya obra regulación legal por ser anterior, pero sobre las coaliciones a cargos de corporaciones no[96]. La literalidad de la disposición normativa no aborda la tarea de imponer los requisitos de quienes pueden integrar una coalición política y las normas de rango legal no se oponen a que una agrupación sin personería jurídica pueda hacerlo.

99. Restringir -a las agrupaciones políticas con personería jurídica- la posibilidad de integrar coaliciones desconoce el principio democrático y la garantía al derecho a la participación política. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha enfatizado que el derecho de participar en la vida política incluye el fortalecimiento del pluralismo y, por esa vía, resulta imperioso que se brinden instrumentos que faciliten la actividad de las agrupaciones políticas, así que las interpretaciones que restrinjan este derecho deben ser limitadas[97].

100. Las agrupaciones políticas, independientemente de su personería, tienen el derecho a participar en la configuración del poder político. Negar su inclusión en coaliciones contradice el principio democrático porque soslaya el pluralismo político y la diversidad ideológica, ya que restringe la participación en clave de las oportunidades para organizarse con el propósito materializar una participación política plena y efectiva.

101. Por lo anterior, debe tenerse en cuenta que las coaliciones políticas no solo permiten la unión de diversas fuerzas para fortalecer el pluralismo y la democracia, sino que también reflejan el respaldo ciudadano que cada una de sus agrupaciones integrantes aporta al proceso electoral y, en ese orden, las agrupaciones sin personería jurídica, aunque no ejerzan ciertas facultades dentro de la coalición, sí desempeñan un papel esencial al canalizar el apoyo de sus simpatizantes hacia la opción política conjunta, ampliando su alcance y legitimidad.

102. Este respaldo trasciende lo meramente simbólico, pues el pluralismo en el debate democrático no solo se expresa a través de la estructura formal de los partidos, sino también en la movilización ciudadana que estas agrupaciones generan. Su presencia dentro de la coalición evidencia que la candidatura no solo responde a los intereses de los partidos con personería jurídica, sino que integra una diversidad de sectores y corrientes ideológicas que fueron precisamente el objeto del acuerdo de coalición.

104. La unión de fuerzas políticas como función principal de las coaliciones para acceder al poder y el alcance de sus efectos jurídicos. La figura de las coaliciones políticas, reconocida como una herramienta fundamental para garantizar la participación política en un sistema democrático, tiene como propósito esencial la unión de esfuerzos de diversas agrupaciones con el fin de alcanzar el poder político bajo un enfoque común[98]. Limitar esta posibilidad exclusivamente a partidos o movimientos con personería jurídica se opone a su objetivo constitucional, pues, las coaliciones no solo responden a la necesidad de postular candidatos, sino que buscan articular una representación más amplia y diversa, garantizando que distintos sectores de la sociedad puedan contribuir activamente al desarrollo político y a la gobernabilidad.

105. Las coaliciones buscan la conjunción de intereses políticos y estratégicos entre diferentes actores, por lo que interpretar que solo puede formarse a partir de agrupaciones con personería jurídica es una restricción que impone una carga desproporcionada porque no solo limita la inclusión de actores emergentes en el debate político, sino que también dificulta la consolidación de acuerdos que promuevan la estabilidad institucional y el respeto por la diversidad, elementos indispensables para una democracia sólida.

106. En definitiva, la finalidad de las coaliciones trasciende el acto formal de la inscripción de candidatos, en tanto es un instrumento que persigue una unión de fuerzas que permita participar en la política de manera legítima y representativa. Una interpretación restrictiva que excluya a ciertos actores políticos del derecho a integrarse en coaliciones no solo contradice los principios constitucionales, sino que también debilita la capacidad del sistema democrático para representar la diversidad de intereses y aspiraciones de la ciudadanía.

107. Por todo lo anterior, para esta Corporación la interpretación dada por la Sección Quinta del Consejo de Estado al inciso quinto del artículo 262 de la CP, y que sirvió de fundamento

principal en la argumentación que motivó la providencia que ahora se estudia, no es una interpretación constitucionalmente válida, pues las agrupaciones políticas sin personería jurídica sí pueden integrar coaliciones, ya que no hay normas de rango constitucional o legal que se opongan a ello y su contribución sumando fuerza electoral para los candidatos inscritos por sus aliados con personería jurídica y por ende capacidad para avalar candidatos, ejemplifican la garantía al principio democrático y el derecho a la participación política.

3.2. Solución al segundo problema jurídico[99]

108. Teniendo en cuenta la interpretación que esta Corporación ha destacado respecto del inciso quinto del artículo 262 de la CP y los efectos jurídicos que ello implica, se entiende que la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en una violación directa de la constitución al anular las Resoluciones 5527 de 15 de diciembre de 2022 y 1929 de 8 de marzo de 2023 del CNE a partir de una aplicación incorrecta del mencionado mandato constitucional.

109. Lo anterior, en razón a que se evidenció una falencia en el proceso de interpretación normativa que realizó el Consejo de Estado al inciso quinto del artículo 262 de la CP, en la medida en que, al exigir que las coaliciones solo pudieran ser integradas por agrupaciones con personería jurídica previamente adquirida, transgredió la garantía de participación política que debe prodigarse, conforme el artículo 40 de la CP.

110. La Sección Quinta del Consejo de Estado aplicó de manera restrictiva la mencionada disposición normativa, puesto que este apartado, en su literalidad, no establece las condiciones para la integración de coaliciones, sino solo para la inscripción de candidaturas en listas coaligadas, lo cual es distinto, tal como se viene comentando. En consecuencia, la disposición no impone una limitación para que solo los partidos con personería jurídica

puedan integrarse en coaliciones, ya que no regula la conformación de estas en términos exclusivos de agrupaciones con personería.

111. Además, desconoce la finalidad esencial de las coaliciones políticas: unir fuerzas de diversas agrupaciones con el fin de contribuir en la configuración al poder político. Se insiste: las coaliciones no solo buscan postular candidatos, pues esto solo pueden hacerlo las agrupaciones con personería jurídica o los grupos ciudadanos que cumplan con los requisitos de ley para ello, la finalidad de las coaliciones involucra también la posibilidad articular una representación política más amplia y diversa, que permita una participación más inclusiva de los distintos sectores de la sociedad. Limitar la participación a agrupaciones con personería jurídica desnaturaliza la función de las coaliciones y atenta en contra del principio democrático y el pluralismo político.

112. Conviene señalar que lo que se reprocha a la Alta Corte acusada es que, al haber resuelto el asunto objeto de controversia a partir de normas de rango superior, el ejercicio interpretativo debió enmarcarlo en el rango constitucional y, por ello, es que, desde esta óptica, se concibe que la manera como aplicó las disposiciones el Consejo de Estado soslaya los principios y valores constitucionales previamente mencionados.

113. Además, es preciso destacar que el derecho a la participación política está íntimamente ligado al principio democrático, que incluye el fortalecimiento del pluralismo político. De acuerdo con este principio, las agrupaciones políticas tienen derecho a organizarse y participar activamente en el ejercicio político, por lo que la falta de personería jurídica no puede instituirse como una barrera insuperable para su inclusión en coaliciones. Al negar esta posibilidad, el Consejo de Estado restringe indebidamente el acceso de actores emergentes al proceso electoral, lo cual contraviene el principio democrático y la garantía del derecho a la participación política consagrados en los artículos 1 y 40 de la CP.

114. En ese orden de ideas, la decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado a partir del inciso quinto del artículo 262 de la CP ignoró el principio de interpretación constitucional que le impone entender el postulado normativo de forma armónica y sistemática con los demás preceptos de rango superior, por lo que obró fuera del margen constitucional.

3.3. Solución al tercero problema jurídico[100]

115. Los accionantes acusaron la configuración del defecto sustantivo argumentando que la Sección Quinta del Consejo de Estado realizó una interpretación imperfecta de las normas que rigen el reconocimiento de personería jurídica, pues no tuvo en cuenta la tensión que, aseguran, existe entre el artículo 108 de la CP (en el cual se fija el umbral del 3% para el reconocimiento de personerías jurídicas) con los principios de pluralismo político y participación democrática, tensión que, dicen, merece una solución a partir de una mirada flexible de las normas electorales, a partir de una interpretación sistemática que favorezca la ampliación del ejercicio democrático, tal como se anotó en la Sentencia SU-257 de 2021. A partir de esa tesis, agregan que, de conformidad con el artículo 2.3.1.1. del Acuerdo Final de Paz, el Estado colombiano se comprometió a desligar el umbral descrito en el artículo 108 de la CP como parámetro para el reconocimiento de personería jurídica a las agrupaciones políticas, siendo este, además, uno de los fundamentos que sirvió de sustento al CNE en los actos administrativos anulados para reconocer personería jurídica a En Marcha.

116. Al respecto, lo primero que la Sala debe dejar claro es que el acuerdo político suscrito entre el Estado y las FARC no tiene la virtualidad de generar el efecto que pretenden darle los accionantes, en razón a que, en concreto, (i) depende del Congreso de la República desarrollar la normatividad pertinente para la implementación del Acuerdo Final de Paz y (ii) los parámetros fijados en el artículo 108 de la CP permanecen vigentes y ya esta Corporación ha fijado que albergan armonía constitucional[101] y esta tesis ha sido acogida por el Consejo de Estado[102].

117. Por otro lado, el reproche interpretativo formulado por los accionantes con relación a la exigencia de los presupuestos del artículo 108 de la CP no resulta suficiente para desvirtuar el ejercicio que, al respecto, hizo el Consejo de Estado, porque se limita a cuestionar aquella exigibilidad en abstracto, pero no se ocupa de definir una alternativa constitucionalmente válida en el caso concreto.

118. Los actores no desarrollaron una interpretación fundada en el precedente constitucional u ordinario electoral que permita comprender de manera diversa el alcance de dichos requisitos, ni cómo ello puede lograr producir efectos relacionados con la personería jurídica de las agrupaciones políticas. La ausencia de ello en la formulación del defecto le resta mérito a su fundamento e impide que se pueda predicar su configuración solo a partir de esa tesis.

3.4. Solución al cuarto problema jurídico[103]

119. Para resolver este cuestionamiento debe dejarse claro que el a-quo constitucional desechó los argumentos que se formularon al respecto porque entendió que la adjudicación de valor probatorio extrañada por los accionantes no podía tener el alcance pretendido, en la medida en que para el Consejo de Estado las agrupaciones sin personería jurídica no podían integrar coaliciones, en consecuencia, la gestión que hubiesen realizado de manera previa o concomitante a la coalición y el proceso electoral no generaban ningún impacto formal para entender que sí hacían parte de la misma, pues, a su manera de ver, si la disposición normativa impedía estrictamente su participación en una coalición, los aspectos fácticos destacados en los argumentos de la tutela como la firma del acuerdo de coalición, la aparición en el tarjetón electoral y el desarrollo de actividades como agrupación política, no tienen alcance para consolidar una figura, a su vista, improcedente como la participación de una agrupación política sin personería en una coalición. Es decir, desde la perspectiva aplicada por el Consejo de Estado, las pruebas arrojadas por En Marcha eran inconducentes.

120. Bajo ese entendido, puede afirmarse, en principio, que dicho razonamiento se percibe racional porque tiene coherencia interna y coherencia externa, teniendo claro que era basado en la interpretación -que ya se calificó desacertada- del Consejo de Estado al inciso quinto del artículo 262 de la CP.

121. No obstante, habiendo aclarado que no es constitucionalmente válido el comentado entendimiento normativo y que era deber de la Sección Quinta del Consejo de Estado haber interpretado constitucionalmente la referida disposición, tal como se explicó en acápites precedentes, también es claro que incurrió en un defecto fáctico porque para concluir si estaba probado que En Marcha integró la coalición AVCE reclamó aspectos que no están contemplados en ninguna regulación para el caso de las coaliciones para corporaciones públicas -como la existencia de personería jurídica-, es decir, para entender demostrado un hecho puntual exigió requisitos que la normatividad no impone y omitió valorar los elementos existentes en su contenido autónomo y bajo la perspectiva del principio de libertad probatoria.

122. Debe destacarse que la agrupación política En Marcha aportó diversas pruebas documentales dirigidas a comprobar su caracterización como partido político y su participación en la coalición AVCE. Arribó (i) el convenio de coalición, (ii) imágenes de correos electrónicos de comunicación cruzada entre En Marcha y ASI para que esta última avalara los “candidatos” de En Marcha, (iii) soportes de medios de comunicación que publicaron información sobre las actividades de En Marcha en su génesis y constitución como agrupación política inscrita en el RUPMPA, (iv) Resolución No. 2701 de 2019, a través de la cual se ordenó la inscripción de En Marcha en el RUPMPA como agrupación política sin personería jurídica, (v) formularios de la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC- en el proceso electoral para los comicios de congreso del año 2022, y (vi) tarjetón electoral donde se visibilizan los logos de las agrupaciones que integran la coalición AVCE en los comicios de congreso del año 2022.

123. Estos documentos, incorporados en el expediente del proceso ordinario, se aportaron con la intención de demostrar que En Marcha es una agrupación política con trayectoria que participó en la coalición AVCE. Contienen información sobre los compromisos pactados en el convenio suscrito entre los partidos políticos (firmado por su representante legal), la tarea política de En Marcha y la aparición de su logo identitario en el tarjetón electoral.

124. No obstante, como se dijo, estos elementos de prueba no fueron valorados y la ausencia de ese ejercicio judicial quebrantó el debido proceso de los accionantes porque, independientemente del valor que se les pueda asignar al interior del proceso judicial, estos permiten construir sin duda un ideario de que En Macha y sus los simpatizantes vieron reflejada en ese acto político de conformación de la coalición AVCE la participación de la agrupación que los representa y ello generó confianza para apoyar el proyecto de dicha coalición.

125. En otras palabras, hubo actividad de los órganos del Estado encargados de vigilar y coordinar las actividades electorales que permitió a En Marcha solidificar su convicción de estar participando en la coalición AVCE, pues, cuando le fue presentado el acuerdo de coalición a la RNEC para la inscripción de candidatos, sin que objetaran la inclusión de esta agrupación a pesar de que no tenía personería jurídica y también se permitió la inclusión de su logo en el tarjetón electoral.

126. Esas circunstancias deben observarse desde la perspectiva del principio de confianza legítima, el cual ha sido entendido por esta Corporación como una expresión del postulado de buena fe contenido en el artículo 83 de la CP, en armonía con el concepto de respeto del acto propio. En la Sentencia SU-452 de 2024, la Corte recordó que el respeto del acto propio implica “un deber de coherencia entre las actuaciones que ya ha llevado a cabo la administración a lo largo del tiempo y que, por lo mismo, generan en los interesados una

expectativa de que dicha coherencia se siga manteniendo” y la confianza legítima protege al administrado “frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, que afecten situaciones respecto de las cuales, si bien el interesado no tiene consolidado un derecho adquirido, sí goza de razones objetivas para confiar en su durabilidad”.

127. A su turno, al abordar asuntos electorales, el Consejo de Estado ha explicado sobre la confianza legítima que esta “supone[, primero,] corroborar que existen hechos claros, precisos y contundentes, de los que se puede concluir la voluntad estatal encaminada a producir determinados efectos jurídicos, así como la confianza de los administrados en tales mandatos[...; segundo,] a partir de las circunstancias objetivas verificadas, se requiere la legitimidad de la confianza, es decir, que la convicción del destinatario sea genuina, ajustada al derecho y a la razón y por tanto justificada en razón a la existencia de las circunstancias objetivas en las que confió”[104] y se entiende defraudada si “[tercero,] existe exteriorización de la confianza del administrado, actuando u omitiendo una conducta ante el Estado[...; y cuarto,] es necesario que se presente una actuación intempestiva e inesperada de la autoridad que de manera evidente y razonable, modifique las reglas que rigen las relaciones entre los administrados y el Estado”[105].

128. Lo anterior, sin desconocer que la actuación administrativa adelantada por el CNE o por la RNEC, per se, no impedía ni condicionaba el juicio que compete a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que esta última tiene la función de verificar la validez del acto de elección y sus eventuales nulidades. Particularmente, en Sentencia SU-329 de 2024, en relación con la confianza legítima, la Corte recordó que “[...] que las decisiones proferidas por el CNE, al ser adoptadas en un proceso de carácter administrativo y diferente al de la nulidad, no implican prejudicialidad ni son una camisa de fuerza para el juez quien goza de autonomía judicial al resolver los casos puestos en su conocimiento. Igualmente, los conceptos adoptados por el DAFP no obligan al juez”.

130. Es decir, la autoridad judicial debió tener en cuenta que, además de existir actos administrativos del CNE que avalaron la participación de la agrupación En Marcha en la coalición AVCE, la ausencia de una restricción legal expresa y dada la validez constitucional de la mencionada coalición, se originó una expectativa legítima susceptible de materializar efectos jurídicos.

131. Este tipo de situaciones, en las que se consolida la confianza legítima en asuntos electorales y luego termina defraudada, ha sido protegida en sede judicial[106], y en este caso, bajo el entendimiento normativo explicado en líneas anteriores, no existe ningún fundamento jurídico que restrinja la posibilidad de que En Marcha, como agrupación política sin personería jurídica, pudiera haber conformado la coalición AVCE y, en consecuencia, no había restricción para que esa confianza legítimamente constituida pudiera entenderse como una arista más para definir si En Marcha podía integrar la comentada coalición.

132. En ese orden de ideas, En Marcha no presentó candidatos porque no podía hacerlo al tener una limitación constitucional expresa para ello, pero eso no significa que no haya participado con un rol activo en la coalición AVCE. Por el contrario, está claro que conformó aquella coalición y su participación permitió consolidar la estrategia política y alcanzar los réditos logrados en los comicios para el Congreso del año 2022.

133. En resumen, se configuró el defecto fáctico porque el Consejo de Estado, a partir una incorrecta interpretación del artículo 262 de la CP, prescindió de valorar los elementos de prueba que aportó la agrupación política En Marcha al interior del trámite ordinario, elementos que dan lugar a que se afirme que existieron condiciones que facilitaron la consolidación de una confianza legítima no solo de la agrupación en sí misma sino del conglomerado electoral, lo cual demanda que el examen probatorio a realizarse comprenda un estudio enmarcado y respetuoso del comentado principio de confianza legítima.

4. Remedios constitucionales

134. Por todo lo expuesto, se revocará el fallo de tutela objeto de revisión, para en su lugar amparar el derecho fundamental al debido proceso de la agrupación política En Marcha, en tanto que la Sentencia del 9 de mayo de 2024, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2023-00038-00, fue motivada a partir de una interpretación del artículo 262 de la CP que no se ajusta a los derroteros constitucionales y por ello se incurrió en los defectos de violación directa de la constitución y fáctico.

135. En consecuencia, teniendo en cuenta las razones explicadas en esta providencia, se ordenará dejar sin efecto la providencia cuestionada y se dispondrá la devolución del expediente a la Sección Quinta del Consejo de Estado para que, con base en los criterios aquí señalados, dicte una sentencia de reemplazo en la que tenga en cuenta que, hasta tanto el Legislador regule lo establecido por el inciso 5º del artículo 262 de la CP, se entienda que los movimientos políticos y agrupaciones sin personería jurídica pueden integrar coaliciones para corporación públicas.

136. Ello implica que el Consejo de Estado deberá revisar de nuevo la legalidad de las Resoluciones 5527 del 15 de diciembre de 2022 y 1929 del 8 de marzo de 2023 del Consejo Nacional Electoral, incluyendo el tema del otorgamiento de la personería jurídica que le fue otorgada a la agrupación política En Marcha.

137. En este análisis se deberá:

Primero, partir de la base de que, a falta de regulación, es posible para las agrupaciones

políticas sin personería jurídica participar en coaliciones.

Segundo, tener en cuenta que, si bien existen actos administrativos del CNE que avalaron la participación del movimiento En Marcha en la coalición AVCE, así como otros que no lo hicieron, lo cierto es que ante la ausencia de una restricción legal expresa y dada la validez constitucional de la mencionada coalición, se originó una expectativa legítima susceptible de materializar efectos jurídicos.

Tercero, considerar el artículo 108 y la interpretación que sobre esta norma ha avanzado la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.

Cuarto, en función del principio de confianza legítima, del artículo 108 de la Constitución y de la jurisprudencia de esta Corporación, valorar el hecho de que: (i) la agrupación política En Marcha hizo parte de la coalición política Alianza Verde y Centro Esperanza (AVCE) y suscribió para ello un acuerdo de coalición; (ii) tenía registro ante el Consejo Nacional Electoral como movimiento político sin personería jurídica; (iii) su logo fue incluido en el tarjetón electoral; y (iv) demás pruebas que acrediten la existencia previa de esa agrupación y su participación en la coalición que hizo parte del proceso electoral correspondiente; (v) así como el hecho de que quienes se inscribieron en la lista de candidatos lo hicieron a nombre de otro partido (con base en el acuerdo de coalición), ya que no podían hacerlo con una agrupación política que no tenía para entonces personería jurídica.

138. Todo lo anterior, (v) sin que se apliquen en el caso los efectos de la doble militancia. Esto último, en razón a que, en el marco del régimen jurídico colombiano aplicable a los partidos y movimientos políticos, la facultad de inscribir candidatos en los procesos electorales está reservada exclusivamente a aquellas agrupaciones políticas que ostenten personería jurídica, por lo cual En Marcha no se encontraba habilitada legalmente para presentar listas ni postular candidatos en su propio nombre, pues, para el momento de la

inscripción de candidatos a los comicios de 2022, carecía de personería jurídica reconocida por el CNE.

139. Finalmente, la Sala exhortará al Congreso a expedir con prioridad la regulación pendiente sobre coaliciones y la inscripción de listas, en razón a que, como se ha dicho, la controversia surgida en el presente caso se originó a partir de la ausencia de una regulación normativa concreta que precise los términos, condiciones y metodología para la conformación de coaliciones que participan en elecciones de corporaciones públicas y el reconocimiento de personería jurídica a las agrupaciones políticas a partir de su intervención asociativa en ese tipo de coaliciones.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTO la sentencia del 9 de mayo de 2024 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2023-00038-00, y devolverle el expediente para que, conforme con los criterios señalados en esta providencia, dicha autoridad dicte una sentencia de reemplazo, en el término máximo de treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, en la que tenga en cuenta que, hasta tanto el Legislador regule lo establecido por el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución, se entienda que los movimientos políticos y agrupaciones sin personería jurídica pueden

integrar coaliciones para corporación públicas.

Con base en lo anterior, y dada la aplicación del principio de confianza legítima, la Sección Quinta del Consejo de Estado deberá revisar de nuevo la legalidad de las Resoluciones 5527 del 15 de diciembre de 2022 y 1929 del 8 de marzo de 2023 del Consejo Nacional Electoral, en cuanto al reconocimiento de la personería jurídica, teniendo en cuenta que (i) la agrupación política En Marcha hizo parte de la coalición política Alianza Verde y Centro Esperanza (AVCE) y suscribió para ello un acuerdo de coalición; (ii) tenía registro ante el Consejo Nacional Electoral como movimiento político sin personería jurídica; (iii) su logo fue incluido en el tarjetón electoral; y (iv) demás pruebas que acrediten la existencia previa de esa agrupación y su participación en el proceso electoral correspondiente. Lo anterior, (v) sin que se apliquen en el caso los efectos de la doble militancia.

TERCERO. EXHORTAR al Congreso de la República para que expida con carácter prioritario la regulación ordenada por el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política, en especial, en lo relativo a la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas.

CUARTO. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA SU.175/25

Referencia: Expediente T-10.603.451. Acción de tutela interpuesta por la agrupación política

En Marcha y otros contra la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Magistrado ponente: Vladimir Fernández Andrade.

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, formulo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. En síntesis, concuro con la mayoría en el sentido de que la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en defecto sustantivo al imponer un requisito inexistente en la Constitución, según el cual la participación en coaliciones está reservada para las agrupaciones políticas con personería jurídica. Sin embargo, advierto que la razón de esta decisión debe concentrarse exclusivamente en ese aspecto, sin que en modo alguno pueda comprenderse como una forma de flexibilización de las condiciones, también de origen constitucional, para que las agrupaciones políticas accedan a la personería jurídica. En otras palabras, el problema jurídico relacionado con la participación en coaliciones es un asunto por completo escindible del reconocimiento de la personería jurídica.

El diseño original de la Constitución de 1991 propugnó por la flexibilización de las condiciones para la conformación de partidos y movimientos políticos. Esta decisión del constituyente, motivada por la loable intención de ampliar el espectro y diversidad de la participación democrática, se mostró luego problemática en la medida en que, en vez de robustecer dicha participación, facilitó la irrupción de proyectos personalistas, tradicionalmente denominados como microempresas electorales[107]. Estas iniciativas, en lugar de representar agendas políticas e ideológicas definidas o posturas sociales identificables, en realidad lo que buscan es insertar proyectos que no están precedidos de una plataforma política, generalmente vinculados a muy pocas personas y, en muchas ocasiones, permeados por formas clientelistas del ejercicio del poder político o, inclusive, por parte de actores ilegales[108].

Estas dificultades llevaron a concluir que el otorgamiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos debía estar precedida de una base electoral suficiente, que a su vez reflejara una agenda identificable, más allá de apoyos de tipo personalista. Esta fue la intención de los actos legislativos 1º de 2003 y 1º de 2009, al incorporar la figura del umbral mínimo de participación como condición constitucional para acceder y mantener la personería jurídica y, con ello, la posibilidad de postular candidatos. Es así que el artículo 108 de la Constitución, de acuerdo con la enmienda de 2009 estipula que (i) el CNE reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos cuando obtengan una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado; y (ii) perderán dicha personería en caso de que no consigan ese porcentaje en las elecciones de las mismas corporaciones públicas. A esta regla se suma la contenida en el artículo 263 superior, que impone el requisito del umbral, en la misma proporción, para acceder a la distribución de curules en corporaciones públicas y mediante el mecanismo de la cifra repartidora.

Como se observa, la decisión del constituyente, en este caso derivado, fue vincular tanto el reconocimiento de la personería jurídica como la potencial asignación de curules a la representatividad política del movimiento o partido correspondiente. Es por esta razón que el artículo 108 establece una condición exigente -el umbral de participación- y también supedita la permanencia de la personería jurídica a que dicha representatividad se mantenga. En otras palabras, el requisito constitucional busca evitar que grupos insulares, personalistas y, por lo mismo, no representativos, sirvan de base para la formulación de candidaturas a los cargos de elección popular. Sobre este aspecto y con referencia específica a la reforma introducida en 2003, la sentencia C-490 de 2011, que realizó el control de constitucionalidad a la Ley Estatutaria 1475 de 2011, señaló:

“El debilitamiento de la estructura de partidos motivó al Congreso a modificar la Constitución mediante el Acto Legislativo 1 de 2003, con miras a fortalecer el sistema de partidos y movimientos políticos y, en especial, prever herramientas tanto para incentivar el

uso de instrumentos democráticos en su interior, como para sancionar la indisciplina en relación con los programas de acción pública formulados por ellos. Así mismo dispuso exigencias de índole electoral, dirigidas a elevar el grado de representatividad de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, atacándose con ello la proliferación de las mencionadas microempresas personalistas. Los objetivos de esta reforma se concentraron en (...) (iv) la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules, y exigencia de umbrales mínimos de participación para el otorgamiento de personería jurídica”

Ahora bien, es importante anotar que no existe ninguna disposición constitucional que exceptúe el cumplimiento del requisito en comento, con excepción de las curules de minorías étnicas y políticas[109] y aquellas fijadas, de modo temporal, en virtud de la reforma constitucional derivada del acuerdo de paz con las extintas FARC-EP, enmienda esta última que, inclusive, impuso el deber al partido o movimiento político de cumplir con el requisito de umbral con posterioridad al 19 de julio de 2026[110]. Estimo importante esta regla, porque obliga a sostener que, incluso en escenarios exceptivos como son los procesos de transición, la Constitución no ha establecido excepciones a la exigencia de representatividad de los partidos y movimientos políticos, sino que se ha restringido, como opción límite, a aplazar su vinculatoriedad.

Esta visión acotada es, en mi criterio, aplicable incluso de cara a decisiones anteriores de la Corte, como la contenida en la sentencia SU-257 de 2021, en donde la Sala Plena unificó su precedente en el sentido de que impedir que la interpretación del artículo 108 de la Constitución “no pueda interpretarse ni aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que tiene que interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho y que constituyen la constitución democrática.” En efecto, esta flexibilización, como se estableció en dicho fallo, está precedida de un análisis del caso concreto, en particular de cara a la necesidad de no revictimizar a las agrupaciones afectadas por escenarios de violencia política, condición que no se evidencia en una regla general que aligere el

cumplimiento de las cargas de representatividad por el solo hecho de integrar una coalición. Asimismo, la materia analizada tampoco es asimilable a la estudiada por la Corte en la sentencia SU-316 de 2021, pues allí se analizó un asunto diferente, referido al acceso a la personería jurídica del movimiento de un candidato presidencial quien, en los términos de la Ley 1909 de 2018, debía contar con un mecanismo institucional para el ejercicio de la oposición política y en virtud, precisamente, de la base electoral otorgada por la votación que le permitió ser el segundo aspirante más votado en la contienda correspondiente.

Bajo esta perspectiva y con referencia a la problemática general analizada por la sentencia SU-175 de 2025, no puede concluirse válidamente que cuando una agrupación política sin personería jurídica participa en una coalición, los votos obtenidos por esta la habilitan para acceder a dicha personería. Ello por cuando menos dos razones principales: (i) una interpretación de esta naturaleza contradeciría el requisito de representatividad antes explicado, pues en la práctica la personería se adquiriría con un porcentaje de votos inferior al previsto por la Constitución; y (ii) el voto del electorado a la coalición es necesariamente inescindible, por lo que no sería viable diferenciar entre los apoyos entre los distintos partidos o movimiento coaligados y con el fin de beneficiar a aquellos que carezcan de personería jurídica.

De esta manera, estimo que la utilización estratégica de las coaliciones para la obtención de la personería jurídica constituiría un fraude al cumplimiento de un claro objetivo constitucional, consistente en que la obtención y mantenimiento de la personería jurídica de las agrupaciones políticas es una variable dependiente de su representatividad democrática, la cual no es una premisa en abstracto, sino vinculada, por expreso mandato constitucional, a una verificación cuantitativa mediante el umbral de participación.

Con todo, como lo expuse al inicio, es imperativo insistir en que este es un asunto distinto al decidido por la Corte en la sentencia SU-175 de 2025, puesto que la ratio decidendi de ese fallo se concentra exclusivamente en la invalidez constitucional de la prohibición para que

agrupaciones sin personería jurídica puedan participar en coaliciones. Esto implica, a mi juicio, que todos los demás tópicos, entre ellos los efectos de dicha participación en asuntos como la personería jurídica, se mantengan dentro de la exclusiva competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, alta corte encargada de resolver estas materias y con competencia constitucional para interpretar las disposiciones estatutarias que la regulan.

Con todo, dentro del análisis que habrá que adelantarse al momento de proferir el nuevo fallo, deberá tenerse en cuenta el alcance del artículo 108 superior y, en particular, la exigencia de representatividad democrática que allí subyace. Es por esta razón que advierto inadecuada la referencia, en cualquier caso simple obiter dicta, contenida en el fundamento jurídico 91 de la sentencia SU-175 de 2025. Allí se señala que las “fórmulas de participación política como las coaliciones permiten que las agrupaciones con personería jurídica que la integran puedan alcanzar efectos en su personería jurídica dependiendo del éxito electoral de la coalición en relación con las exigencias del artículo 108 de la CP.” Estos pretendidos efectos son, a mi juicio, inexistentes, porque considerar lo contrario desconocería abiertamente lo dispuesto en dicho artículo 108 de la Constitución.

En efecto, no es siquiera viable, habida cuenta de la imposibilidad de escindir el voto del elector a favor de la coalición, que ello beneficie a las agrupaciones coaligadas y que carezcan de personería jurídica. Admitir una postura contraria no significaría nada distinto, en mi criterio, a violar la Constitución al crear una excepción a la regla de umbral mínimo de participación. Esto, a su vez, en abierta contradicción con los propósitos superiores de fortalecimiento de la representatividad democrática de las agrupaciones políticas. Así, la tradición constitucional colombiana ha demostrado que la flexibilización de las condiciones para el acceso y permanencia de la personería jurídica de las agrupaciones jurídicas no es un camino adecuado para la profundización de la democracia. En contrario, lo que un sistema representativo adecuado exige es contar con partidos y movimientos políticos organizados, fundamentados en plataformas de acción política robustas, con responsabilidad de sus directivas y con una base electoral suficiente para mostrarse como alternativas viables de agencia de los diversos intereses sociales. Esta fue la comprobación que sustentó

las enmiendas constitucionales que tendieron hacia el fortalecimiento del régimen de partidos y movimientos políticos. De tal modo, es esa comprensión del sistema electoral la que debe guiar la labor interpretativa de la Corte.

Fundamento en los términos expuestos la presente aclaración de voto.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

[1] Antonio Vallejo Morales, Ana Luisa Simanca Cristo, Alexandra Ramírez Leal, Alejandro López Torres, Daniel Alberto Sánchez Rivera, Yolanda Meneses Meneses, Cristhian Eduardo Ariza Rivera, Oscar Ospina Quintero, Yasmín Liliana Álvarez Morales, Luis Bernardo Vélez Montoya, David Segundo Sejin Manrique, Eduardo Santander Barros Duran, Surany Arboleda Arias, Disraeli Labrador Forero, William Eduardo Ramírez Grueso, Vianny Izamar Carvajal Escalante, Lady Johana Ortiz Rocha, Lerlys Johana Pájaro Hernández, Diana Yuliethe Rincón Leguizamón, Jaime Andrés Niño Cáceres, Carolina Herrera Taborda, Tonny Gonzalo Riatiga Mazo, Libia Mosquera Viveros, Lady Tatiana Sánchez Laverde, Camilo Alejandro Manchola Quintero, Mariana Losada Serrano, Jenny Carolina Montealegre Alvarado, Diego Luis Viveros Ramos, Liliana López Vargas, José Manuel Serrano Sierra, Juan David Ramírez Galvis, Humberto Salim Raad Pérez, Guido Echeverri Piedrahita, Julián Antonio Beltrán Chica, Jasney Motta Pérez, Jhosimar Palmera De La Hoz, Jaidier Alonso Hernández Fonseca, Jefferson Caballero, Erlig Diana Jiménez Becerra, Diego Fernando Uribe, Juan Fernando Cristo Bustos, Genis Abel Moreno Córdoba, Haudy Samir Monterrosa.

[2] Ídem.

[3] Expediente digital, archivo “2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”.

[4] Inciso 1º del artículo 108 de la CP: “El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso”.

[5] Jairo Alberto Castellanos Serrano, Guido Echeverry Piedrahita y Gustavo Moreno.

[6] Visibles en el enlace:
“<https://drive.google.com/drive/folders/1EkVHKMyGZ1ryNN1DQnD10hIMtfenRf7j>”.

[7] Inciso quinto del artículo 262 de la CP: “Inscripción de candidatos y listas. Opción de voto preferente. [...] La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas” (destacado fuera de texto original).

[8] Visible en el archivo “1. Sentencia 9 mayo 2024 Nulidad Personería En Marcha.pdf”, ubicado en el enlace:
“<https://drive.google.com/drive/folders/1EkVHKMyGZ1ryNN1DQnD10hIMtfenRf7j>”.

[9] Ídem.

[10] Expediente digital, archivo “2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”.

[11] Expediente digital, archivo "6Auto que admite_20240348600Admiteokp(.pdf) NroActua 4-Auto admisorio, inadmisorio o de rechazo".

[12] Expediente digital, archivo "9_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-CONTESTACIONATRAD(.pdf) NroActua 9(.pdf) NroActua 9-Contestación Tutela-3".

[13] Expediente digital, archivo "17CONTESTACION DE_CONTESTACIONDETUTELA(.pdf) NroActua 13-Contestación Tutela-3".

[14] La ANDJE y la ciudadana Ximena Echavarría Cardona.

[15] Expediente digital, archivo "19Sentencia_20240348600BARRERAMU(.pdf) NroActua 17(.pdf) NroActua 17-Sentencia de primera instancia-6".

[16] Visible en el enlace: "<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/>", en "SALA 10-2024 -AUTO SALA DE SELECCIÓN 29 DE OCTUBRE 2024- NOTIFICADO 14 DE NOVIEMBRE 2024".

[17] Expediente digital, archivo "RESPUESTA AUTO TUTELA CORTE CONSTITUCIONAL CASO EN MARCHA.pdf".

[18] Expediente digital, archivo "respuesta a Expediente T-10.603.451 CORTE CONSTITUCIONAL.pdf".

[19] Expediente digital, archivo "Respuesta Vinculacion Revision Tutela -.pdf".

[20] Expediente digital, archivo "1. PVO Respuesta requerimiento Corte Constitucional Proceso En Marcha.pdf".

[21] Expediente digital, archivo "RESPUESTA EXPEDIENTE T-10.603.45100 CORTE CONSTITUCIONAL.pdf".

[22] Expediente digital, archivo "1-RTA CORTE CONSTITUCIONAL.pdf".

[23] Expediente digital, archivo "Respuesta En Marcha AT - Corte Constitucional.pdf".

[24] De acuerdo con esta sentencia, los siguientes son los requisitos generales que deben

cumplirse, en su totalidad, para que proceda de forma excepcional la acción de tutela contra providencias judiciales: (i) legitimación en la causa; (ii) que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional, esto es, que se oriente a la protección de derechos fundamentales, «involucre garantías superiores y no sea de competencia exclusiva del juez ordinario»; (iii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad, es decir, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; (iv) que se cumpla el requisito de inmediatez, es decir, que la tutela se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (v) cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tenga un efecto decisivo en la providencia que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora; (vi) que el accionante identifique de manera razonable los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados; y (vii) que no se cuestione una sentencia de tutela ni de control abstracto de constitucionalidad.

[25] Referenciados en el primer pie de página.

[26] Visible en el enlace: “<https://drive.google.com/drive/folders/1EkVHKMyGZ1ryNN1DQnD10hIMtfenRf7j>”, en el hipervínculo “9.AFILIADOS.xlsx”.

[27] Consejo Nacional Electoral, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Ximena Echavarría Cardona y los partidos políticos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente y ASI.

[28] Existen puntuales excepciones; para tal efecto, revisar Sentencias SU-034 de 2018, T-322 de 2019 y T-023 de 2023, entre otras.

[29] Corte Constitucional, Sentencias C-089 de 1994, C-150 de 2015, C-018 de 2018 y C-065 de 2021.

[30] Corte Constitucional, Sentencias SU-747 de 1998, C-674 de 2008 y C-150 de 2015.

[31] Artículo 3 de la CP.

[32] Corte Constitucional, Sentencia C-065 de 2021.

[33] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2004.

[34] Siguiendo a HINSLEY, Francis H. Concepto de soberanía. 2021. Ediciones Olejnik.

[35] Corte Constitucional, Sentencias C-544 de 1992, C-551 de 2003 y C-644 de 2004.

[37] Ibidem.

[38] Ibidem.

[39] Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015; reiterada en la Sentencia C-369 de 2024.

[40] Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2008, reiterada en la Sentencia C-150 de 2015 y C-369 de 2024.

[41] Corte Constitucional, Sentencias SU-213 de 2022 y C-369 de 2024.

[42] Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2010.

[43] Entendido como la determinación de que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la CP, tal como se expone en Sentencia SU-747 de 1998.

[44] Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2022.

[45] Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2010, reiterada en la SU-213 de 2022.

[46] Corte Constitucional, C-089 de 1994.

[47] Constitucional, Sentencias C-303 de 2010 y C-490 de 2011. También SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. 2012. Alianza Editorial.

[48] Corte Constitucional, SU-316 de 2021.

[49] Corte Constitucional, C-089 de 1994; reiterada en las Sentencias T-1329 de 2001 y C-1017 de 2012.

[50] Siguiendo la explicación que al respecto hizo la Sección Quinta del Consejo de Estado

en Sentencia del 13 de diciembre de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00019-00, y la Corte Constitucional en Sentencia T-263 de 2022.

[51] La adhesión es una figura contemplada en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, a través de la cual un partido o movimiento político manifiesta su apoyo a un candidato de otra colectividad para un cargo de elección popular en el que no tiene aspirante propio, sin que se establezca que tal declaración debe ser por escrito o de manera verbal, ni que requiera la aceptación por la colectividad de origen o la coalición del aspirante inscrito, y muchos menos presentada, revisada o aceptada para su validez ante las autoridades electorales, y se presenta durante una campaña electoral pero con posterioridad a una candidatura formalizada, por lo que demuestra apoyo a la candidatura y afinidad ideológica, sin mayores ritualidades; esto, de conformidad con lo explicado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en Sentencia de 18 de abril de 2024, dentro del expediente con radicado 11001-03-28-000-2023-00059-00.

[52] Son un tipo de coordinación estratégica informal, pues no siempre son explícitas ni públicas y en ocasiones son adhesiones por iniciativa de una de las partes que después son aceptadas por el candidato; esto, de conformidad con Daza, Javier Duque. “Alianzas y coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia Nuevas reglas, fragmentación y coordinación estratégica”. Reflexión política, 2020, Vol. 22, No 46, p. 8-32.

[53] Apoyo institucional de dos o más organizaciones partidarias a un candidato o una lista a una corporación, sin necesidad de la estructuración de un acuerdo de coalición público; esto, de conformidad con Velasco, Juan David; Pedraza Piñeros, Daniel; y Rojas Castro, Alejandra. “Coaliciones y movimientos por firmas: la danza de los logos”. ELECCIONES, 2020, p. 319.

[54] Es preciso recordar que, atendiendo los mandatos constitucionales de pluralismo y garantía de participación política (artículos 1 y 40 de la CP), es factible todo tipo de asociación para en la actividad política, tal como también lo regula el artículo 9 de la Ley 130 de 1994.

[55] Artículos 107, 262, 264, 303, 314 y 323, que incluyen los ajustes que introdujeron al respecto los Actos legislativos 02 de 2002, 01 de 2009 y 02 de 2015.

[56] Sección Quinta del Consejo de Estado en Sentencia del 13 de diciembre de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00019-00.

[57] Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

[58] Artículo 5 de la Ley 1475 de 2011.

[59] Artículo 5 de la Ley 1475 de 2011.

[60] Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

[61] Artículo 7 de la Ley 1475 de 2011. Inciso quinto del artículo 107 de la Constitución: «[...]. El resultado de las consultas será obligatorio».

[62] Ibidem.

[64] Ibidem. Además, inciso quinto del artículo 107 de la Constitución: «[...]. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. [...]».

[65] Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

[66] Ibidem.

[67] Ibidem.

[68] Ibidem.

[69] Ibidem.

[70] Ibidem.

[71] Cfr. Párrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

[72] Inciso final del artículo 13 de la Ley 130 de 1994.

[73] Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

[74] Artículo 32 de la Ley 1475 de 2011.

[75] Artículo 35 de la Ley 1475 de 2011.

[76] Sección Quinta del Consejo de Estado en Sentencia del 13 de diciembre de 2018, acápites 3.3.2 y 3.4. de las consideraciones (expediente 11001-03-28-000-2018-00019-00) y lo reiteró en la providencia que es ahora objeto de reproche constitucional, Sentencia del 9 de mayo de 2024, proferida en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2023-00038-00, §174.

[77] Corte Constitucional, Sentencia C-027 de 2018, acápites 4.2.3. y 4.3.3. (segundo) de las consideraciones.

[78] Corte Constitucional, Sentencia C-1081 de 2005.

[79] Esta redacción del inciso primero del artículo 263 de la Constitución fue incorporada por el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015. Para la fecha de aprobación de la Sentencia C-490 de 2011, la redacción de esa disposición era la siguiente: “Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos presentarán listas y candidatos únicos”. Sobre esta obligación también se puede consultar la Sentencia C-1081 de 2005.

[80] Artículo 1 de la CP.

[81] Basset, Yann y Franco, Lina María. “Coaliciones y movimientos por firmas: la danza de los logos”. ELECCIONES, 2020, p. 87.

[82] Sánchez Amórtegui, Fernando. “Efecto del umbral en el sistema electoral colombiano”. Cuestiones Políticas, 2018, vol. 34, No. 60.

[83] Al respecto, revisar la Gaceta No. 778 de 2014 del Congreso de la República de Colombia.

[84] En línea con la anterior referencia, también puede revisarse sobre el tema la Gaceta No. 157 de 2021, en la cual se abordó un proyecto de reforma para el artículo 262 de la CP.

[85] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994.

[86] Ley 1475 de 2011, artículo 3º.

[87] Al respecto, dijo esta Corporación en sentencia C-089 de 1994 que “La personería jurídica no es un elemento constitutivo del partido o movimiento cuya existencia es, por el contrario, presupuesto indispensable para discernirla”.

[88] Ibidem.

[89] Consejo de Estado, Sentencia del 08 de octubre de 2020, radicado 11001-03-24-000-2019-00212-0. En el mismo sentido, ver sentencias del 23 de octubre de 2019, radicado 11001-03-28-000-2019-00013-0, y sentencia del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-28-000-2019-00028-0.

[90] Ibidem.

[91] Ibidem.

[92] Sección Quinta del Consejo de Estado en Sentencia del 23 de octubre de 2019, expediente 11001-03-28-000-2019-00013-00.

[93] ¿Es constitucionalmente válida la interpretación de la Sección Quinta del Consejo de Estado al inciso 5º del artículo 262 de la CP, según la cual las agrupaciones políticas sin personería jurídica no pueden formar parte de coaliciones con efectos jurídicos?

[94] Sección Quinta del Consejo de Estado en Sentencia del 13 de diciembre de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00019-00.

[95] Inciso 4º del artículo 108 de la CP: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue”.

[96] §69 de esta providencia.

[97] Corte Constitucional, C-018 de 2018 y SU-257 de 2021.

[98] Tal como se indicó en el prolegómeno.

[99] ¿Incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en un defecto por violación directa de la constitución al anular el reconocimiento de personería jurídica de la agrupación política En Marcha bajo el argumento de que no podía integrar una coalición y por lo mismo no podía valerse de esa improcedente participación para acceder al reconocimiento de personería jurídica?

[100] ¿Incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en un defecto sustantivo porque, según los accionantes, interpretó de forma aislada y literal el artículo 108 de la CP, sin armonizarlo con derechos fundamentales como el pluralismo y la participación democrática?

[101] Sentencias SU-257 de 2021 y SU-316 de 2021.

[102] Sección Quinta del Consejo de Estado: Sentencia 7 de marzo de 2024 (Exp. 11001-03-28-000-2023-00046-00); Sentencia de 18 de abril de 2024 (Exp. 11001-03-28-000-2023-00058-00); Sentencia del 18 de abril de 2024 (Exp. 11001-03-28-000-2023-00059-00); Sentencia de 16 de mayo de 2024 (Exp. 11001-03-28-000-2023-00060-00); entre otras.

[103] ¿Incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en un defecto fáctico al considerar insuficientes las pruebas de la participación de En Marcha en la coalición AVCE para admitir que sí integró la misma y es procedente realizar un nuevo análisis en este contexto judicial?

[104] Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de Unificación del 29 de enero del 2019 (Exp. 11001-03-28-000-2018-00031-00).

[105] Ibidem.

[106] A manera de ejemplo, pueden revisarse fallos del Consejo de Estado en los que se concluye que los órganos Estatales dentro de sus actuaciones generan un ambiente de confianza que permite un entendimiento del sistema electoral, el cual termina sorprendido por un cambio de apreciación al respecto, lo que genera una defraudación a la confianza legítima que no puede permitirse. Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 23 de mayo

de 2017 (Exp. 11001-03-28-000-2016-00025-00(IJ) acumulado al Exp. 11001-03-28-000-2016-00024-00); Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de Unificación del 29 de enero del 2019 (Exp. 11001-03-28-000-2018-00031- 00); y Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 12 de septiembre de 2024 (Exp. 41001-23-33-000-2023-00369-01).

[107] Sentencia C-1081 de 2005. “personalismo político detectado por el constituyente derivado fue entendido como el actuar individual de los candidatos durante la campaña, y también posteriormente al resultar elegidos, favorable a los intereses personales o de grupos poco representativos, en desmedro de la posibilidad de adopción de políticas públicas de interés más general, respaldadas por partidos fuertes. A este personalismo se le llamó también, durante el debate para la adopción de la reforma constitucional, “agenciamiento” o “agencia” política de intereses más particulares que generales. Como causa de este problema se detectó que el sistema electoral de cuociente electoral y de residuos, adoptado por la Constitución de 1991, funcionaba con base en una fórmula matemática que permitía el acceso a las corporaciones públicas de los candidatos de las llamadas “microempresas electorales”, con un mínimo de votos de respaldo, afectando de manera grave el principio de representación.”

[108] En la sentencia C-490 de 2011 se hizo referencia a que, aunque la reforma prevista en el Acto Legislativo 1 de 2003 incluía el requisito de umbral de participación, sumado al de cifra repartidora, estos no resultaban suficiente ante la influencia de grupos armados y economías ilegales en el sistema de partidos. De allí que fuese necesario aumentar la exigencia de los instrumentos para logra la representatividad democrática, así como la responsabilidad de las agrupaciones políticas. En términos de dicho fallo: “los instrumentos diseñados se mostraron insuficientes para hacer frente a nuevas amenazas a la representación democrática efectiva, esta vez derivadas de la cooptación de grupos armados ilegales y el crimen organizado, por lo que se mostraba imprescindible reformar nuevamente el régimen constitucional de organización y estructura de partidos y movimientos políticos, esta vez no solo con el fin de fortalecer la representatividad democrática, sino también para hacer responsables a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos de las faltas relacionadas con permitir la cooptación ilegal expuesta. Esta fue la intención específica del Congreso al formular el Acto Legislativo de 2009, cuyo análisis fue efectuado por la Corte mediante sentencia C-303/10, a propósito del

control de constitucionalidad de la citada reforma. El objetivo general de la reforma era fortalecer la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los actos de indisciplina y, en un lugar central, prodigar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resulte interferida por la actuación de los grupos ilegales mencionados. Los objetivos específicos de la enmienda eran: (i) impedir el ingreso de candidatos que tuvieran vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y (ii) disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos mencionados en la representación ejercida por el Congreso.”

[109] Artículo 108 de la Constitución: “Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.”

[110] Acto Legislativo 3 de 2017. Artículo 1º:

Artículo 1º. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

Artículo Transitorio 1º. Una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de las FARC-EP, en los términos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de las armas, los delegados de las FARC-EP en la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final, manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos, así como su compromiso con la equidad de género conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación

que adopte, será inscrito para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.

El partido o movimiento político reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica, y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2026. Después de esta fecha se le aplicarán las reglas establecidas para todos los partidos o movimientos políticos (...).

El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

This version of Total Doc Converter is unregistered.